

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

RETOS INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE
VÍCTIMAS Y DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN EL DEPARTAMENTO DEL
PUTUMAYO: BALANCE Y PERSPECTIVAS

FABIAN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO

Carlos Hernando Otálora Castañeda

Politólogo, magister en estudios políticos y especialista en teoría y experiencias de
solución de conflictos armados

BOGOTÁ
ABRIL, 2017

Firma de jurado

Firma de jurado

BOGOTÁ
ABRIL, 2017

Dedico este trabajo académico a Isabella Montoya, Tomás Belnavis y Rafael Belnavis, mis principales y amados tripulantes en la aventura de vivir.

Dedico de manera especial este documento a las víctimas del conflicto armado en Colombia y de manera particular a las del departamento del Putumayo.

Gratitud infinita al Dios de los cielos y la tierra...

Agradezco a Carlos Hernando Otálora y Laila Rojas por su amistad y apoyo en los momentos en que su estímulo académico y afecto fueron definitivos para la culminación de este proyecto.

Contenido

1. Introducción	9
2. Capítulo 1. Putumayo: dinámicas de violencia y consecuencias del conflicto armado	14
2.1. Caracterización del Departamento del Putumayo.....	14
2.1.1. Localización	14
2.1.2. Extensión y Límites	14
2.1.3. Población	14
2.1.4. Medio Natural-Fisiografía-Importancia Ambiental	15
2.1.5. División Político-Administrativa	16
2.1.6. Economía.....	17
2.1.7. Historia del Putumayo.....	19
2.1.8. Periodos de Colonización.....	21
2.1.8.1. Primer Período de Colonización (1900-1946).....	21
2.1.8.2. Segundo Periodo de Colonización (1946-1962).....	25
2.1.8.3. Tercer Periodo de Colonización (1963-1976)	27
2.1.8.4. Cuarto Periodo de Colonización (1977-1987).....	28
2.1.8.5. Quinto Periodo de Colonización (1988-2000)	29
2.1.9. Presencia de Grupos Armados al Margen de la Ley	30
3. Capítulo 2. Justicia Transicional y diseño institucional para las víctimas: retos y oportunidades del Estado local	32
3.1. Evolución y clasificación de los procesos de Justicia transicional: equilibrio entre justicia y paz.....	34
3.2. Justicia transicional: equilibrio entre justicia y paz.....	36
3.3. Experiencias Latinoamericanas	38
3.3.1. Brasil.....	39
3.3.2. Uruguay.....	41
3.3.3. Guatemala	43
3.4. Justicia Transicional en Colombia	44
3.4.1. Ley de víctimas.....	46
3.4.2. Competencias de las entidades territoriales	47

3.4.2.1.	Marco normativo de competencias de las entidades territoriales en la política pública de víctimas (Ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes)	48
3.4.2.2.	Coordinación o articulación nación-territorio	48
3.4.2.3.	Competencias territoriales en la política pública de víctimas y restitución de tierras	49
3.4.2.4.	Comisiones de la verdad	54
4.	Capítulo 3. Elementos para la implementación de la Ley de Víctimas en el Putumayo	58
4.1.	Magnitud de la victimización en el Putumayo	58
4.1.1.	Acto terrorista	59
4.1.2.	Amenaza	61
4.1.3.	Delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado	62
4.1.4.	Desaparición forzada	64
4.1.5.	Desplazamiento	65
4.1.6.	Abandono o despojo de tierras.....	67
4.1.7.	Homicidios	68
4.1.8.	Minas antipersona	70
4.1.9.	Perdida de muebles e inmuebles.....	71
4.1.10.	Tortura.....	72
4.1.11.	Vinculación niños y adolescentes	74
4.2.	Enfoque Diferencial.....	75
4.2.1.	Género	75
4.2.2.	Ciclo Vital	77
4.3.	Oferta institucional.....	77
4.4.	Planes de Acción Territorial y presupuesto.....	80
4.4.1.	Putumayo.....	80
4.4.2.	Mocoa	82
4.4.3.	Orito	83
4.4.4.	Puerto Asís	83
4.4.5.	Leguízamo	85
4.4.6.	Sibundoy	86
4.4.7.	San Miguel.....	86

4.5.	Sobre los Comités Territoriales de Justicia Transicional	87
4.5.1.	CTJT Departamento del Putumayo	89
4.5.2.	CTJT Puerto Asís	91
4.5.3.	CTJT Sibundoy	91
4.5.4.	CTJT San Miguel	91
5.	Conclusiones.....	93
6.	Bibliografía	98

1. Introducción

El objetivo de esta investigación es plantear una metodología de aproximación para el análisis de la capacidad institucional y administrativa del departamento del Putumayo para implementar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), de acuerdo con las competencias dadas por ese marco normativo y el Documento CONPES 3726 de 2012¹.

El análisis se concentra entonces en el diseño institucional, los ejercicios de planeación y la inversión proyectada, diferenciando el nivel departamental del municipal, en función de la implementación de la Ley. Obviamente, en relación directa con el contexto histórico de conflicto armado en ese departamento y de la situación específica de los derechos de las víctimas que han sido registradas formalmente en el RUV (Registro Único de Víctimas) de la UARIV (Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas).

Hay que señalar, en todo caso, que en algo más de cinco años de implementación de la Ley y en una perspectiva de 10 años para mostrar efectos sostenibles y logros sustantivos, los avances pueden no ser necesariamente muy evidentes ni contundentes. La investigación mostró, y esto tiene alcances metodológicos y analíticos, que lo sistemático en estos cinco años de vigencia de la Ley ha sido la adecuación institucional en medio de vacíos institucionales preexistentes. Sin embargo, y pese a las fragilidades fácticas de la institucionalidad local, fue posible identificar algunas dinámicas e iniciativas que pueden contribuir a entender cuál es la decisión y la consistencia institucional del departamento del Putumayo, y de los 13 municipios que lo constituyen, para implementar la Ley.

La investigación es relevante y pertinente pues buena parte de las acciones y medidas que ordena la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras deben ser implementadas por las entidades territoriales. El modelo, podría decirse, descentraliza la política de atención y reparación integral a las víctimas, lo que exige de niveles de comprensión institucional, de planeación estratégica, de inversión y de mejoramiento de la capacidad instalada, no pensadas con el modelo precedente de Justicia y Paz en los ámbitos locales. Además, es en el nivel local que se configura la instancia política y operativa territorial, que descansa en el principio de articulación de las autoridades locales, entidades territoriales e instituciones nacionales con presencia regional: los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT).

Otro punto de relevancia es el carácter estratégico de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, la que se ubica como prioritaria en la

¹ El Documento CONPES establece los componentes de la Política Pública de verdad, justicia, asistencia, atención, prevención, protección y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. También establece los criterios para la proyección financiera y la inversión para sus diez años de vigencia 2011-2021.

agenda del actual gobierno y que, sin dudas, puede cambiar la fisonomía social, económica y política del país, pues sus efectos se expresarían en 8.405.265 personas que se han registrado formalmente, algo más del 15% de la población colombiana (datos a 1 de abril de 2017 del Registro Único de Víctimas, de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas).

En palabras del presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, el día de su posesión el 7 de agosto de 2010, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es

“el principal paso para sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos (...) esta ley no es un puerto de destino, sino apenas la grilla de partida. Es ahora cuando se pone a prueba la capacidad y la voluntad no solo del Estado sino de toda la sociedad colombiana para cumplirles a las víctimas (...) Las reparaciones son mucho más que un cheque o un pedazo de tierra, la reparación implica ayudar a las víctimas a reconstruir sus proyectos de vida y a eso le apostamos de manera primordial” (Presidente Santos sancionó la Ley de Víctimas, 2011).

Un aspecto también importante frente al tema de las víctimas en Colombia, es su papel protagónico dentro de las conversaciones de La Habana (Cuba) entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En palabras de las partes, las víctimas se encuentran en el “corazón” de las negociaciones, se constituyeron en un punto específico de la agenda y del acuerdo finalmente firmado en el Teatro Colón de Bogotá, derivándose del mismo la futura implementación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; aunque es necesario aclarar desde este primer abordaje, que los aspectos derivados del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” con relación al tema de las víctimas, ubicado en el punto quinto del mismo, escapa al análisis de este cuerpo documental, expuesto en términos del gobierno como que integrará

diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales que se pondrán en marcha de manera coordinada con el fin de lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, rendir cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en él y contribuir a alcanzar la convivencia, la reconciliación, la no repetición y la transición del conflicto armado a la paz (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

La aprobación de la Ley 1448 de 2011, tiene para el país y en especial para algunos departamentos golpeados sistemáticamente por el conflicto armado y con altos índices de victimización, entre ellos el Putumayo, por lo menos dos dimensiones de especial importancia: en primer lugar, articula una experiencia significativa en relación con el aprendizaje y adecuación institucional de un proceso de justicia transicional iniciado en 2002 con el proceso de desarme,

desmovilización y reintegración (DDR) de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) ². Frente a eso, la Ley 1448 de 2011 sintetiza una década de iniciativas y dispositivos institucionales para atender adecuadamente a las víctimas de la violencia.

Segundo, como consecuencia, perfila un nuevo esquema de atención y reparación a las víctimas teóricamente más estructurado, basado en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y con un importante peso de las entidades territoriales a través de los CTJT.

Con ese horizonte, las expectativas frente a los resultados de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es bastante alta para las víctimas, las organizaciones de víctimas y de derechos humanos, para las entidades del Estado que pertenecen al SNARIV y para las entidades territoriales, que concentran la mayoría de personas víctimas de diversos hechos victimizantes, producto de varias décadas de un conflicto armado degradado y que ha afectado sustantivamente a los civiles de las regiones más dispersas del país (Pizarro, 2004).

En ese contexto este análisis pretende responder a la pregunta: ¿Qué tan preparado institucionalmente está el departamento del Putumayo y sus municipios para implementar la Ley 1448 de 2011 en relación con la apuesta y expectativas del Gobierno nacional? ¿Cuáles son los avances realizados hasta 2017 en términos de mejoramiento y adecuación del diseño institucional? ¿Cuáles han sido los resultados específicos de la implementación, en relación con la situación y expectativas de las víctimas del departamento?

Es interesante entonces proponer un análisis sobre cómo ha sido la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el departamento del Putumayo durante sus primeros años de vigencia, a sabiendas que sus principales componentes de política tienen plazo para consolidarse hacia 2021. Es decir, que un análisis actual de los resultados de la Ley de Víctimas debe entender su carácter progresivo y secuencial, lo que implica que los resultados siempre serán parciales y en algunos casos incipientes.

Nos interesa caracterizar y analizar principalmente a nivel territorial:

- La oferta institucional existente en el departamento del Putumayo en relación con los requerimientos institucionales establecidos por la Ley 1448 de 2011 y el CONPES 3726 de 2012, y en función de la magnitud de la victimización y número de víctimas registradas ante la UARIV. Es decir la configuración de diseño institucional.

² Si bien el modelo de justicia transicional iniciado en 2002 tuvo como referente el proceso de DDR de las AUC, ha sido usado como dispositivo para el DDR de miembros de otros grupos armados ilegales (FARC y ELN) desmovilizados individualmente.

- La coherencia entre los Planes de Acción Territorial que deben impulsarse desde los CTJT.
- Y la dinámica institucional e interinstitucional en el tema, especialmente de los CTJT y otras instancias interinstitucionales como la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual.

El departamento del Putumayo ha sido escenario de la violencia sistemática de los distintos grupos armados que han operado y operan en Colombia desde hace varias décadas. Grupos guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y fuerza pública han sido protagonistas de dinámicas recurrentes de violencia, aunque con expresiones diversas y afectaciones diferenciadas en la población. La colonización, la presencia de comunidades indígenas, la precaria configuración institucional pese a la militarización estatal de la región, la incursión del narcotráfico, la presencia, control y efectos del frente 48 de las FARC entre 1991 y nuestros días, el castigo ejercido por el Bloque Sur del Putumayo de las AUC y la actual presencia de bandas criminales, han sido factores subsecuentes e interrelacionados que edifican la complejidad de la guerra en la región y configuran las razones para una intervención estatal coherente e integral (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012 , pp. 19-22).

Una de las principales razones para pensar en el Putumayo como uno de los epicentros del conflicto armado es la convergencia de grandes recursos hídricos y minerales (como el petróleo) y la gran distancia con el centro del país, no solo en cuanto a la geografía sino también en relación con la integración a las dinámicas socioeconómicas y culturales, y al desarrollo institucional limitado en un escenario de control sostenido de los grupos armados ilegales, especialmente en el sur del departamento, particularmente en el Bajo Putumayo.

El Centro Nacional de Memoria Histórica ha señalado que:

durante más de dos décadas, la población civil ha sido estigmatizada como guerrillera o paramilitar, según el lugar donde habite, y ha sido víctima de múltiples y atroces repertorios de violencia. A la vez, ha padecido los impactos del Plan Colombia y la guerra global contra las drogas (p. 17).

Putumayo es un departamento distante a nuestra comprensión de lo que conocemos del Estado y de lo que sabemos sobre el conflicto armado, pero profundamente afectado por las dos configuraciones.

En relación con nuestro propósito analítico es pertinente pensar en la relación entre presencia y capacidad institucional y violencia, no solo en cuanto a la ocurrencia de hechos victimizantes (homicidios, masacres, reclutamiento de niños y niñas, minas antipersonal, secuestros, etc.), sino también en función de la posibilidad de reparar integralmente a las víctimas en el marco de la

implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en territorios con vacíos institucionales históricos.

En el departamento del Putumayo la violencia del conflicto armado y la asociación con otros factores como el narcotráfico y el contrabando, causó y sigue causando cientos de víctimas con frecuencia; no obstante, se muestran avances en materia de adecuación y modernización institucional, particularmente frente a políticas de alto valor estratégico para los gobiernos centrales, como el caso de la lucha contra el narcotráfico y actualmente la reparación integral a las víctimas.

Para entender la apuesta de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y el significado e implicaciones para el departamento del Putumayo, construiremos de manera breve y sucinta un perfil del conflicto armado y sus afectaciones en términos de hechos victimizantes. Veremos cuáles son los principales factores de violencia, sus dinámicas y efectos (capítulo 1). Ese contexto nos aproximará a la realidad del departamento y sus municipios tanto en términos de conflicto armado como de presencia estatal.

Renglón seguido, se construirá el marco teórico y conceptual, que plantea un ejercicio de articulación de dos grandes ejes temáticos y que dan forma al cuerpo analítico y a las hipótesis del trabajo. En primera medida lo referido a la justicia transicional, tanto en general como en cuanto a la descripción de la experiencia internacional y colombiana, y su diseño institucional vigente. Y segundo, la construcción diferenciada del Estado en Colombia, que explica la forma como se ha constituido el Estado a nivel nacional y local, derivándose un aparato institucional diverso, permeado por diferencias culturales, geográficas, políticas y económicas, contextos en los que el conflicto armado tuvo, y tiene, expresiones específicas (capítulo 2).

Luego se analizará, en relación con la capacidad institucional del departamento del Putumayo y sus municipios, y a la luz de los avances documentados, qué tan sólido está el proceso de adecuación institucional y de implementación de la Ley (capítulo 3). Para ese análisis se establecerá la magnitud de la victimización en el Putumayo a partir de estadísticas de la UARIV y de la revisión y sistematización de la información contenida en los Planes de Acción Territorial de la Ley 1448 de 2011.

Finalmente se presentarán los hallazgos de la investigación con base en la hipótesis: el conflicto armado ha afectado en mayor medida a entidades territoriales con precariedades institucionales históricas. En consecuencia, las limitaciones institucionales para atender y reparar integralmente a las víctimas se concentran en las entidades territoriales mayormente afectadas.

2. Capítulo 1. Putumayo: dinámicas de violencia y consecuencias del conflicto armado

En este capítulo se caracteriza el departamento del Putumayo y la situación del conflicto armado y en general de los derechos de las víctimas en el territorio. Se realizará el levantamiento de una línea de base para cada uno de los municipios en relación con: a) número de víctimas inscritas, b) tipos de victimización, c) regionalización o ubicación geográfica de la población víctima, d) enfoque diferencial (niños, niñas, mujeres, pueblos indígenas, adultos mayores), e) caracterización de la demanda de las víctimas por servicios estatales (salud, educación, vivienda, trabajo, etc.), f) factores de riesgo persistentes.

2.1. Caracterización del Departamento del Putumayo

2.1.1. Localización

El departamento del Putumayo se encuentra localizado en el sur occidente del país, en la región amazónica entre 01°26'18" y 01°27'37" de latitud norte y 73°50'39" y 77°4'58" de longitud oeste (Gobernación del Putumayo, 2016).

2.1.2. Extensión y Límites

Según el Plan de Desarrollo Departamental, la extensión de la superficie del departamento es de 2.488.500 hectáreas equivalente al 2.2% del territorio nacional en su superficie terrestre. Tiene límites por el norte con los departamentos de Cauca, Nariño y Caquetá, cuyo límite natural es el río que lleva su mismo nombre. Por el este con el departamento del Caquetá, por el sur con el departamento del Amazonas y los ríos Putumayo y San Miguel, que fungen como fronteras naturales de las Repúblicas de Perú y Ecuador, respectivamente, y por el oeste con el departamento de Nariño.

2.1.3. Población

Según las proyecciones del Departamento Nacional de Estadística (DANE), para el año 2020, la población total del Putumayo será de 369.332 habitantes, de los cuales 187.224 que representan el 51%, estarán distribuidos en la cabecera urbana y en el resto, 182.108, equivalentes al 49% de sus habitantes., en zona rural.

Cuadro 1. Proyección DANE población departamento del Putumayo

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL	337.05	341.03	345.204	349.53	354.09	358.89	363.96	369.332

	4	4		7	4	6	7	
Cabecera	161.73 4	165.09 5	168.535	172.01 6	175.60 6	179.32 3	183.18 9	187.224
Resto	175.32 0	175.93 9	176.669	177.52 1	178.48 8	179.57 3	180.77 8	182.108

- Fuente: DANE- Censo 2005

Según el DANE-Censo 2005, la población del Putumayo está compuesta en un 76,27% por mestizos y blancos, un 17,97% por amerindios o indígenas y un 5,76% por negros o afrocolombianos (Gobernación del Putumayo, 2012, p. 7).

2.1.4. Medio Natural-Fisiografía-Importancia Ambiental

Teniendo como referencia la cuenca amazónica, el territorio departamental se ha dividido en tres (3) grandes subregiones: llanura amazónica, piedemonte amazónico y andinoamazonia (Gobernación del Putumayo, 2012, p. 9).

Aunque la mayoría del territorio se ubica en tierras planas de llanura con alturas que no exceden los 300 m.s.n.m. y con clima tropical húmedo de selva, en el piedemonte se ubican los ecosistemas entre 300 m.s.n.m y 900 m.s.n.m. Hacia el occidente, en límites con Nariño, se ubica una zona montañosa, en estribaciones de la cordillera oriental con alturas entre 900 m.s.n.m y que superan los 3.500 m.s.n.m., en donde se destacan los cerros Patascoy y Putumayo, denominada andino amazónica.

Colombia ocupa el segundo lugar a nivel mundial como país megadiverso, siendo el departamento del Putumayo, por su ubicación como corredor de intercambio biológico o puente entre la zona andina y la amazonia, una de las regiones donde se concentra una mayor riqueza ecosistémica, pese a la destrucción permanente y progresiva de bosque tropical para la siembra de cultivos ilícitos, la extracción de maderas y la producción petrolera, principalmente. Solamente para darnos una idea de la importancia del departamento del Putumayo en sus determinantes ambientales, mencionaremos que posee en las categorías de áreas protegidas públicas y privadas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas:

- Parques Nacionales Naturales: Serranía de los Churumbelos Auka Wasi y la Paya.
- El Santuario de flora de plantas medicinales Orito-Inge Ande.
- Reserva forestal protectora de la cuenca alta del río Mocoa.
- Reserva forestal de Ley 2 de 1959: central y amazonia.

En cuanto a ecosistemas estratégicos, la autoridad ambiental ha resaltado: Páramo de Bordoncillo-Cerro de Patascoy-La Cocha.

El departamento también tiene un importante número de humedales, entre los que sobresalen:

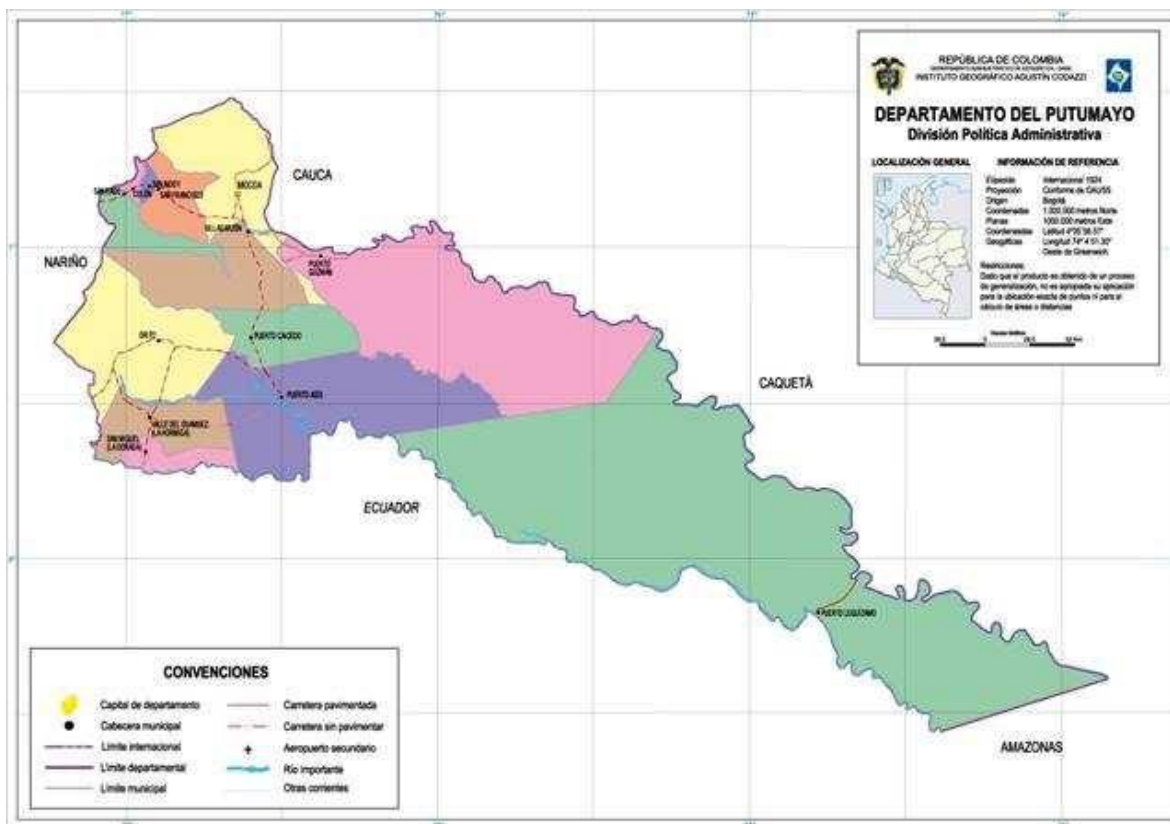
- Humedales del Valle de Sibundoy.
- Humedales Puerto Vega-Teteyé.

Referente a las cuencas hidrográficas, el departamento del Putumayo tiene las siguientes:

- Cuenca hidrográfica del río Pepino.
- Cuenca hidrográfica del río San Pedro.
- Cuenca hidrográfica del río Yarumo.
- Cuenca hidrográfica quebrada La Hormiga (Corpoamamazonia, 2014).

2.1.5. División Político-Administrativa

El departamento está dividido en trece (13) municipios: Santiago, Colón, Sibundoy, San Francisco, Mocoa (capital departamental), Villagarzón, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Puerto Asís, Orito, San Miguel, Valle del Guamuez y Leguízamo. El departamento tiene además seis (6) corregimientos: La Tagua, Mecaya y Puerto Ospina ubicados en Leguízamo; El Placer en Valle del Guamuez y Puerto Umbría y la Castellana, estos dos últimos en Villagarzón. El Putumayo posee sesenta y una (61) inspecciones de policía y numerosas veredas, caseríos y sitios poblados (Gobernación del Putumayo, 2012, p. 8).



2.1.6. Economía

El principal renglón de la producción económica del departamento es la explotación de hidrocarburos, actividad que hacia los años 60 del siglo pasado, llegó a más de 100.000 barriles de crudo diarios y que en 2015 se situó en un promedio de 60.000 barriles día, ubicando al Putumayo, pese a los ataques a la infraestructura y a los camiones transportadores de petróleo, en el 6º lugar entre los departamentos productores de crudo del país (Gobernación del Putumayo, 2016, p. 152); actividad que se concentra en los municipios del medio y bajo Putumayo principalmente, sobresaliendo Villagarzón, Orito, Valle del Guamuez, San Miguel y Puerto Asís.

Otra importante actividad minera es la extracción de oro, la que se desarrolla en afluentes del río Caquetá y sobre el río Putumayo principalmente; en la zona andina se registra explotación de calizas. Con apoyo del Plan Regional de Competitividad, que a su vez retoma estudios de Ingeominas (hoy Servicio Geológico Colombiano) se presenta el siguiente cuadro sobre potenciales recursos mineros y su localización, resaltándose su bajo nivel de conocimiento o cuantificación.

Minerales Metálicos		Minerales no Metálicos	
Cadmio	Mocoa (prospecto)	Caliza	San Francisco
Cobalto	Mocoa (prospecto)	Diatomitas	Santiago (manifestación)
Cobre	Mocoa, Santiago	Evaporitas	Mocoa
Petróleo	Mocoa, Puerto Guzmán, Orito, Villagarzón, Puerto Asís, San Miguel, Valle del Guamuez, Leguízamo	Yeso	Mocoa, Puerto Guzmán, Puerto Asís (prospecto)
Molibdeno	Mocoa (yacimiento)	Mica	Sibundoy (manifestación)
Estaño	Mocoa, Leguízamo	Fosfatos	X
Mármol	San Francisco	Minerales Preciosos	
Titanio	Mocoa, San Francisco	Oro	Mocoa, Colón, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo
Tungsteno	Mocoa (ocurrencia)		
Arcilla	X		

X: Bajo grado de conocimiento, se clasifican como inferidos sin localización precisa. Fuente: Ingeominas.

La explotación de madera también ha sido un rubro importante de la economía putumayense; según el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), el volumen otorgado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (CORPOAMAZONIA), en el período 2000-2010 fue de 1.098.807 m³ (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), ubicando al departamento, en conjunto con la Amazonia, como una de las zonas de mayor movilización de maderas en el país, situación que se ve profundizada por el fenómeno de cultivos ilícitos, que analizaremos en detalle más adelante, pero que contribuye significativamente con la deforestación del bosque tropical de selva, característico de gran parte del territorio, pero que también tiene una incidencia aunque ilícita, de manera significativa en la caracterización económica del Putumayo.

La actividad agrícola tradicional también se registra con cultivos de cacao, piña, maíz, arroz, plátano, yuca, caña panelera, frijol, caucho, cultivos amazónicos, chontaduro, plantas medicinales, entre otros. La ganadería se reporta principalmente en el Valle de Sibundoy, de la que se aprovecha en la modalidad de doble propósito y la producción de leche. En Leguízamo también se cuenta con un importante número de cabezas de ganado, siendo el municipio con mayor número de bovinos (aproximadamente 40.000), en desmedro de los boques nativos por su naturaleza de explotación extensiva.

Con ocasión de las maravillas naturales con las que cuenta el territorio, su ubicación geoestratégica, su valor científico y su riqueza etno-cultural, el turismo puede representar en el Putumayo del posconflicto un renglón bastante importante de la economía regional.

2.1.7. Historia del Putumayo

Este aparte de la historia del Putumayo, se resalta no sólo desde el punto de vista lineal de la historia normativo-administrativa y oficial del departamento, sino poniendo el acento en cómo la situación geoestratégica y geográfica del territorio, los periodos de “colonización” o migración desde el interior del país, sus riquezas naturales, en particular los procesos derivados de la explotación del caucho, los hidrocarburos y más recientemente de los cultivos ilícitos, han generado las tensiones que en el territorio han sido determinantes para la configuración de su presente y su futuro: escenario de disputas económicas, violencia y confrontación armada y en consecuencia, el gran número de víctimas que caracterizan este importante departamento a efecto de los propósitos de esta investigación.

En el período precolombino, el territorio del hoy departamento del Putumayo estaba habitado por comunidades indígenas que se distribuían en la parte suroccidental por el pueblo Cofán, el noroccidente por los Kamentsá, el centro y sur de pueblos de lenguas Tukano como los Siona y el oriente por pueblos de lenguas Uitoto (Gobernación del Putumayo, 2016, p. 26) (Hoy murui muina).

(...) parte del territorio Kamentsá fue conquistado por el Inca Huayna Cápac en 1.492, que tras atravesar el territorio Cofán, estableció en el Valle de Sibundoy una población Quechua, que hoy se conoce como Ingas. Tras la derrota de los Ingas en 1.533, la región fue invadida por los españoles desde 1.542 y administrada desde 1.547 por sucesivas misiones católicas.

Durante la época de la colonia el territorio putumayense formó parte de la provincia de Popayán; durante la Gran Colombia y en las primeras décadas republicanas, hizo parte del inmenso “Departamento de Asuay” que incluía territorios de las hermanas repúblicas de Ecuador y Perú, el cual comprendía parte de la actual amazonia ecuatoriana y peruana.

Después comienza un largo proceso de redistribuciones territoriales: en el año 1.831, pasó nuevamente a ser parte de la provincia de Popayán y del territorio del Caquetá; en 1.857 dependió del Estado Federal del Cauca; en 1.886, al departamento del Cauca; en 1.905, el general Rafael Reyes ordenó la creación de la intendencia del Putumayo; en 1.909, formó parte de la intendencia del Caquetá y del departamento de Nariño; en 1.912, fue creada la comisaría especial del Putumayo, la que en 1.953 fue anexada al departamento de Nariño y en 1.957, desanexada para volver a su condición independiente; en 1.968, la ley 72 creó la intendencia del Putumayo con capital en la ciudad de Mocoa, siendo inaugurada en 1.969; y finalmente, el 4 de julio de 1.991, la Asamblea Nacional

Constituyente creó el departamento del Putumayo, conservando a Mocoa como la capital de la nueva división político administrativa (Gobernación del Putumayo, 2012, p. 6).

El nombre de Putumayo empieza a existir para el ordenamiento territorial del país a partir del decreto 117 de 1.905:

(...) por medio de la ley 96 de 1.928 se señalan nuevos límites a las comisarías del Caquetá y Putumayo y se crea la comisaría especial del Amazonas. Con la ley 2 de 1.931 se crea la intendencia nacional del Amazonas, para lo cual se segregan unos territorios pertenecientes a las comisarías de Caquetá y Putumayo, obligando a una modificación de estas últimas.

En 1.950 a través del decreto 963 se eleva a Intendencia la comisaría especial de Caquetá e igualmente se eleva a la categoría de municipio al entonces corregimiento de Puerto Leguízamo, el cual es incorporado a la nueva intendencia. El decreto 2674 de 1.953 suprime la comisaría del Putumayo y su territorio es anexado al departamento de Nariño. En 1.956 mediante el decreto 2942 se reforma parte de los límites de los departamentos de Nariño en la intendencia del Caquetá, incorporando el territorio del municipio de Leguízamo al departamento de Nariño.

El decreto 131 de 1.957 restablece la comisaría especial del Putumayo derogando los decretos 2674 de 1.953 y 2942 de 1.956 (...)

La ley 72 del 26 de diciembre de 1.968, crea la intendencia nacional del Putumayo la cual hereda el territorio perteneciente a la hasta entonces comisaría especial del Putumayo; y finalmente esta Intendencia es elevada a la categoría de Departamento a través del artículo 309 de la Constitución Política de Colombia de 1.991 (p. 11).

Pero estos cambios normativos no se dieron de manera lineal o automática; obedecieron a importantes fenómenos económicos, conflictos internacionales, migratorios y de colonización religiosa, principalmente, los que se encontraban en el sustrato de estas transformaciones.

Para comprender mejor este periodo de análisis histórico del departamento del Putumayo, nos apoyaremos principalmente en el texto base de la profesora María Clemencia Ramírez (2001), documento que ha sido soporte a su turno de las investigaciones de Edison Culma (2010) y Jorge Andrés Cancimance (2011) que sirven también de apoyo a esta reflexión de contexto.

Sostiene la profesora Ramírez, que en el Putumayo es posible diferenciar cinco períodos de colonización relacionados con las “bonanzas” o fiebres de la extracción económica y a los intentos del Estado por articular esta región al país a través de la acción estatal propiamente dicha o por intermedio de la acción evangelizadora de las misiones católicas.

2.1.8. Periodos de Colonización

2.1.8.1. Primer Período de Colonización (1900-1946)

El primero estuvo comprendido entre 1900 y 1946 durante este período, dos grandes expediciones trajeron colonizadores al Amazonas: la primera que buscaba la extracción de Quina (1890), y la segunda para extraer caucho. El impacto de la explotación del caucho fue decisivo en la recomposición territorial y étnica de la región, sobre todo para los pueblos indígenas... (Ramírez, 2001).

La colonización de la región amazónica, desde la colonia hasta las dos primeras décadas del siglo XX, fue liderada por los misioneros principalmente, aunque con intermitencias por las rebeliones indígenas, proceso que se va a ver fortalecido por el Concordato firmado en 1887 entre el Estado colombiano y el Vaticano³, que le permitió a la iglesia establecer misiones en los territorios de frontera de la región amazónica, creándose en 1904 la prefectura apostólica de Caquetá y Putumayo, designándose al capuchino fray Fidel de Monclart al frente de la misma con sede en Sibundoy, quienes bajo el amparo de Rafael Reyes iniciaron la construcción de carreteras, las que se dinamizaron con ocasión del conflicto colombo-peruano (1932-1933) y que permitieron también el flujo de pertrechos militares y colonos en las recién abiertas carreteras departamentales.

Hacia los años veinte, se dio un flujo migratorio de Nariño hacia el Valle del Guamuez, motivados por la extracción de oro de aluvión, lo que a la postre significó el bautizo de la zona como Orito.

Los trabajos del antropólogo Roberto Pineda Camacho, nos dan un muy buen marco de referencia sobre los procesos de extracción de la quina y el caucho, éste último sobre lo que se ha considerado el mayor genocidio sobre los indígenas colombianos después de la conquista española y que tuvo en la amazonia el epicentro de su vorágine.

- Quina:

³ Concordato Santa Sede-Estado Colombiano. 1887. Tratado que regula las relaciones entre los dos estados, consagró normativamente prerrogativas a la iglesia católica.

La denominada fiebre de la Quina, no fue un fenómeno exclusivo del sur del país o de la amazonia, no obstante, sirvió de soporte de la posterior explotación del caucho y sus impactos en la población indígena y en las transformaciones del territorio.

(...) La fiebre de la Quina.

En 1878, la casa Elías Reyes y Hermanos iniciaron operaciones en el piedemonte colombiano, en una vasta región que abarcaba parte de la bota caucana y los ríos Caquetá y Putumayo. Con la ayuda de indígenas de la región y de trabajadores migrantes del Tolima, Nariño y Boyacá, derribaban los árboles de quina y extraían su corteza. Mocoa era el epicentro de su actividad; allí se concentraba la quina, antes de transportarla a “lomo de indio” hasta Puerto Sofía, con el fin de enviarla en barcos de vapor con destino al Amazonas (Pineda, 2003).

El posterior presidente de Colombia Rafael Reyes (1904-1909), hizo parte de esta sociedad comercial, sumando a su biografía de político y militar la de explorador y comerciante; navegó todo el río Putumayo para empatar con el Amazonas hasta llegar al Brasil, de donde obtuvo del emperador, la concesión para transportar en barcos de vapor la quina e intercambio de mercancías entre los dos países, donde adquirió conocimientos de la región en la que vivió por espacio de diez años y de la que erigió, ya en su condición de mandatario nacional en 1905 a la categoría de intendencia, poniéndole de paso el nombre de Putumayo.

La caída del precio internacional de la quina en 1884, desestimuló la explotación de esta planta medicinal, pero no sepultó las ansias de aventura y de interés comercial de la selva amazónica colombiana.

- El Caucho

La fiebre del caucho no empezó en el departamento del Putumayo, ésta se inició en el Amazonas brasileiro en procura del látex de *Hevea Brasiliensis* o Siringa, con el que se atendía la demanda mundial de las potencias industriales que requerían el caucho natural para la producción de neumáticos, medicinas, autos, telecomunicaciones y armamento, principalmente.

El profesor Pineda Camacho, refiriéndose a las posibilidades de explotación en el lado colombiano de la amazonia del caucho natural y en consecuencia a la conquista de los huitotos (hoy murui muinane), lo plantea así:

Al este del río Caguán, entre los ríos Caquetá y Putumayo, algunos caucheros, entrevieron la existencia de una verdadera “tierra de promisión”. Allí no sólo existían grandes existencias de cierto tipo de

cauchos, hasta la fecha inexplorados, sino un gran número de comunidades indígenas con un mínimo lazo con la “civilización”, que podían ser enganchados con la explotación del látex (Pineda, 2003).

Estos importantes territorios y mano de obra disponible, abrieron la voracidad de caucheros y mercaderes, de los que sobresale Julio César Arana, fundador de la Casa Arana, quien en 1903 adquiere las instalaciones de la Chorrera (Amazonas), territorio que estaba para la época en disputa entre Colombia y Perú, para lo cual obtuvo apoyo incluso de la fuerza pública peruana:

(...) Arana organizó en dos grandes distritos su compañía, cuyos centros principales eran los barracones del Encanto y La Chorrera.

La explotación del caucho se organizó en diferentes secciones vinculadas entre sí por trochas y caminos, o por río. En cada una de estas secciones o barracones vivía un capataz con un grupo de “rationales” y algunos “muchachos del servicio”, jóvenes indígenas al servicio de los caucheros. Existía también un pequeño grupo de gentes de color traídos de Barbados, que hacían de vigilantes y cocineros, entre otras labores.

De cada una de estas secciones dependían diversas comunidades indígenas, las cuales a través de su jefe o capitán se encargaban de extraer el caucho y llevarlo cada 15 o 20 días a la sección. El barracón estaba formado por casas de pilotes con techos de palma, en las cuales vivían los capataces y su personal. En la parte baja de la casa se guardaba el caucho, mientras era transportado a la Chorrera o al Encanto, desde donde se desplazaba por río a Iquitos o Manaos. En el ámbito del campamento también sobresalía el cepo, y la casa de muchachos, una especie de maloca donde estos residían (Pineda, 2003).

La expansión de poder económico y de control territorial de la Casa Arana también se hizo a expensas de despojar a caucheros y empresarios colombianos:

El suministro de mercancías y de víveres con excesivos recargos, la formación de sociedades, la compra del caucho a bajos precios, la amenaza, la persecución, el asesinato y el secuestro de los indios fueron los sistemas empleados por la Casa Arana para despojar a los caucheros y empresarios colombianos y consolidar su dominio en el territorio del Putumayo (Centro de Memoria Histórica, 2014, p. 125).

Los indios witoto, bora, ocaina y andoque, fueron la fuerza de trabajo en la que se soportó en el departamento del Putumayo la explotación cauchera de la Casa Arana.

Uno de los mecanismos perversos de relacionamiento entre patronos y trabajadores, aunque más propiamente podría denominarse amos y esclavos, era el “Endeudamiento” a través del cual los caucheros proporcionaban a los indígenas artículos de primera necesidad como hachas de hierro u otros menos necesarios, en los precios y condiciones que éstos les imponían, adquiriendo obligaciones que con el tiempo se hacían impagables y que a la postre los dejaban por la fuerza, en situación de esclavitud para cumplir con estas deudas.

Sobre el régimen de tortura y esclavitud al que se vieron sometidos los indígenas de la amazonia, el ingeniero norteamericano W. Hardenburg publicó en 1909 en el diario londinense Truth, un artículo que denominó “El paraíso del diablo”, en el que puso en evidencia el exterminio físico y cultural que los caucheros, y en particular la Casa Arana, estaban ocasionando a las comunidades indígenas de la amazonia, con prácticas oprobiosas como la esclavitud, castigos en el cepo, latigazos, hambrunas, pestes, etc.

La explotación del caucho en la amazonia colombiana ha significado una de las páginas más dolorosas respecto de la violación de los derechos humanos hacia las comunidades indígenas en la historia de nuestro país. Wade Davis en “El Río, exploraciones y descubrimientos en la selva amazónica”, lo pone en estos términos:

En 1904 contrató a doscientos guardianes de Barbados y les encomendó la tarea de acorrallar a cualquiera que intentara escapar (...) Los caucheros, a quienes se les permitía 'civilizar' a los indios, atacaban al alba, atrapando a sus víctimas en las malocas y ofreciéndoles regalos como excusa a su esclavitud. Una vez en garras de deudas que no podían comprender y a riesgo de la vida de sus familias, los huitotos trabajaban para producir una sustancia que no podían usar. Los que no cumplían con su cuota, los que veían que la aguja de la balanza no pasaba de la marca de los diez kilos, caían de bruces a la espera del castigo. A unos los golpeaban y azotaban, a otros les cortaban las manos o los dedos. Se sometían, porque si oponían resistencias sus esposas y sus hijos pagarían por ello (Davis, 2005, pp. 283-284).

Las formas de sanción más usuales fueron: la aplicación del látigo, el aprisionamiento en cepos, el encadenamiento en lugares visibles, el semiahogamiento frente a los parientes de las víctimas, la violación de mujeres en presencia de sus cónyuges e hijos, la mutilación de partes del cuerpo: dedos, manos, orejas; la exposición de víctimas desnudas, atadas y colgadas de las manos, el lanzamiento a las corrientes de caños y ríos de indígenas atados de pies y manos, la aplicación de sal en las heridas, la incineración con kerosene de

indígenas vivos y el fusilamiento” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012 , p. 140).

Lo que contrastaba con el éxito comercial y el prestigio que le confería el gobierno y la sociedad británica al exitoso empresario Julio César Arana.

El gobierno británico a partir de estas denuncias comisionó a sir Roger Casement para que verificara en terreno el contenido de estas denuncias, quien viajó al Putumayo en 1910 y recorrió La Chorrera, entrevistando a los negros provenientes de Barbados y verificó la situación de la Casa Arana y del trato dado a los indígenas; según su testimonio

Eran forzados a extraer el látex, si no entregaban las cuotas exigidas por los caucheros, eran castigados en el cepo, flagelados y torturados.

Por medio de las correrías eran enganchados por la fuerza y la huida era penalizada con la muerte. No se les permitía sembrar sus cultivos tradicionales, sus armas habían sido confiscadas; debían hacer penosas travesías llevando grandes y excesivos cargamentos de caucho hacia los centros de acopio. A cambio se les entregaban ciertas mercancías a precios exorbitantes, e incluso recibían una lata de carne por todo el trabajo de un fábrica (temporada de trabajo del caucho) (Pineda, 2003).

De la constatación de los hechos denunciados, el señor Casement rindió cuentas ante el gobierno y el parlamento británicos, informe que fue desmentido por la Casa Arana (ahora Peruvian Amazon Company), originándose una investigación en el parlamento en 1912, que si bien citó a comparecer a los directivos de la empresa, con Julio Cesar Arana a la cabeza, el inicio de la primera guerra mundial hizo que el tema se enfriara ante la opinión pública y permitió que el holocausto de esta actividad criminal continuase hasta los años 30 del siglo XX, cuando la caída del precio internacional del caucho ante la indiferencia del gobierno peruano y la presencia de tropas colombianas en la zona, con ocasión del conflicto colombo-peruano, expulsaron a la temible Casa Arana del Putumayo, no sin antes generar un genocidio y un desplazamiento masivo de indígenas hacia el Perú.

2.1.8.2. Segundo Periodo de Colonización (1946-1962)

Se caracteriza por la colonización producto de la violencia política, resultado de la confrontación entre los partidos liberal y conservador, la cual tuvo lugar, sobre todo, en zonas de los departamentos de Tolima-Huila, Valle del Cauca, Cundinamarca-Boyacá, Antioquia-Viejo Caldas, los dos Santanderes y los Llanos Orientales y provocó una migración masiva de estas regiones, incrementándose así la

presión de esta población sobre las tierras bajas de la amazonia (Ramírez, 2001).

Este período empieza con la llegada al poder del partido conservador en cabeza de Mariano Ospina Pérez en 1946, facilitado por la división liberal entre Jorge Eliécer Gaitán y Gabriel Turbay, no obstante que las escaramuzas y el clima de crispación sectaria entre rojos y azules, ya se venía dando desde la llamada República Liberal (1930-1946), principalmente en las zonas rurales del país, pero que con el asesinato del líder natural del liberalismo Gaitán, en el episodio conocido como el “Bogotazo”, es el detonante que deja una estela de miles de muertos, destrucción y el traslado de la reyerta rural a la capital del país. Sobre cómo fue in crescendo el clima de odios en el país, Alfredo Molano lo ilustra de la siguiente manera:

(...) se pasó de ser unos simples “opositores” políticos a ser enemigos de muerte, ya que se luchaba por acabar con el otro sin importar si era niño, mujer, hombre, pobre, rico, joven o viejo; llegando a cometer actos bárbaros (masacres, violaciones, robos, amenazas, desplazamientos).

El partido conservador, principal actor de estos hechos ocurridos en diferentes regiones del territorio colombiano, por sus ansias de poder poco a poco se fue apoderando de las instituciones que se encontraban a su “alcance” (ejército, policía y hasta la misma iglesia), para que todos ellos en conjunto unieran las fuerzas necesarias con tal de acabar por todos los medios con los Liberales. Además de ello convencieron a conservadores que acabar con los “rivales” era lo correcto para defender al partido y a varios de los liberales les dieron la opción de cambiar de ideología a cambio de respetarles la vida (que en muchos casos esto no se cumplía) (Molano, 1985).

En el resto del país, el campesinado liberal “evoluciona” en algunas regiones a guerrillas liberales y el conservatismo muta en chulavitas y pájaros que se enfrentan en luchas por el poder político, situación que en teoría se ve superada con la llegada al poder del general Rojas Pinilla y más adelante con el advenimiento del Frente Nacional en 1958, a través del cual los partidos tradicionales firman un pacto de alternancia y paridad del poder, que a su vez deja las condiciones servidas para el surgimiento de nuevas expresiones de violencia, esta vez provenientes de las guerrillas o de bandolerismos que no se acogieron a la propuesta de paz y de inconformes con la exclusión política que este pacto de élites ocasionó.

Este período en que se dio una guerra civil no declarada entre liberales y conservadores dejó un aproximado de entre 200.000 a 300.000 muertos y más de dos millones de desplazados, un equivalente a la quinta parte de la población del

país en ese momento; personas que, huyendo de la violencia en la zona andina del país y de los Llanos, algunos de ellos fueron a encontrar refugio y oportunidades de vida en el Putumayo, ajeno en ese momento de la guerra partidista.

Es en el marco de este período de violencia política que muchos colonos abandonan sus regiones de origen, principalmente de la zona andina y algunos de los llanos orientales, para encontrar refugio y opciones de vida en los territorios del departamento del Putumayo.

En los años 50 empieza la explotación de maderas en el departamento del Putumayo, actividad que continúa el día de hoy y en los 60 se inicia otra economía extractiva, la de las pieles finas, con los perjuicios ambientales y a la fauna silvestre que tales actividades en su momento demandaron.

2.1.8.3. Tercer Periodo de Colonización (1963-1976)

Se le denomina como el de la “fiebre del petróleo”. En 1963 la Texas Petroleum Company perfora y obtiene crudo del primer pozo petrolero (Orito 1) en el marco de la concesión otorgada por 30 años, para lo que inicia el montaje industrial y construcción de 310 kms. del oleoducto a Tumaco (Transandino 1969), de la que se consideraba en su momento como la zona más rica en petróleo del país. En 1981, la compañía americana entrega sus derechos de explotación a la estatal ECOPETROL, cuando el agotamiento del recurso orientaba el accionar de la empresa en otras direcciones.

(...) Cuando comenzó la explotación del petróleo, Orito fue el eje de la colonización; allí se construyó una pequeña refinería y la sede administrativa de la compañía petrolera. Alrededor de los campamentos provisionales construidos por la Texas cada diez kilómetros se instalaron cantinas, prostíbulos, graneros y pequeñas viviendas de subcontratistas de obra; después las empresas se marchaban, pero quedaba el pozo abierto. Poco a poco estos asentamientos se convirtieron en los centros urbanos de La Hormiga, La Dorada y San Miguel; Puerto Asís se volvió en el polo de atracción más importante desplazando a Mocoa, la capital intendencial en ese momento (Ramírez, 2001).

Aunque con anterioridad a este periodo, se habían intentado procesos de colonización orientados desde el gobierno nacional, estos habían sido poco exitosos; posteriormente a la Caja Agraria, entre 1944 y 1961, se le encarga la dirección del proceso de colonización, para el caso del Putumayo, se une con el Ejército Nacional, sin obtener grandes resultados tampoco, hasta que este proceso se va a ver fortalecido por la irrupción del INCORA, que en 1964, desarrolla el programa de colonización dirigida PUTUMAYO 1, que si bien va a ser

un mejor intento de flujo de colonos y campesinos a estas regiones apartadas, va a naufragar en el futuro por los desarrollos posteriores del instituto.

También es importante resaltar que los procesos de migración hacia el Putumayo, ya no propiamente de colonización, alrededor de la industria del petróleo, continúan hasta la fecha; el surgimiento de nuevos pozos, en otras partes del departamento como Villagarzón, Puerto Asís, Puerto Caicedo y aún en Leguízamo (fase exploración), sumadas a la zona del Valle del Guamuez (Valle del Guamuez y San Miguel) y Orito, determinan permanentemente movilizaciones de personas guiadas por las expectativas que el oro negro y sus efectos económicos pueden ofrecer, situación que se evidencia en el primer renglón de la producción del departamento derivada de la explotación de hidrocarburos.

2.1.8.4. Cuarto Periodo de Colonización (1977-1987)

La profesora Ramírez lo enmarca como el del inicio de los cultivos de coca y pone como límite referente 1987, cuando llega a la región procedente del Magdalena Medio, Gonzalo Rodríguez Gacha, instalándose en El azul, zona rural de San Miguel y convirtiéndola en la región con mayor producción de coca del departamento y escenario de las actividades paramilitares que inaugurarán una situación de violencia hasta entonces inédita en el Putumayo.

La ubicación del Putumayo en la frontera con Perú y Ecuador, la ausencia de un Estado que cumpliera a cabalidad sus funciones constitucionales, la selva y sus condiciones geográficas que facilitaban la instalación de laboratorios, pistas clandestinas y por supuesto, la rentabilidad del negocio, fueron factores que incentivaron la aparición de las siembras de hoja de coca en el departamento y su transformación y comercialización como narcotráfico. Hubo una primera bonanza que se extiende hasta 1984, año en que ocurre el asesinato del ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla y se hace oficial la declaratoria de guerra por parte del Estado colombiano al narcotráfico.

(...) La entrada en 1987 del cartel de Medellín al Putumayo con Gonzalo Rodríguez Gacha alias “el Mejicano”, de la mano de Leonidas Vargas, narcotraficante del Caquetá, es resultado de la decisión de trasladar el negocio para huir de la persecución de la Policía Antinarcóticos en el Magdalena Medio y se llevó a cabo en sus inicios estableciendo una alianza con el Bloque Sur de las FARC (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012).

El año de 1987, es entonces un punto de ruptura de lo que se ha venido a definir como la primera oleada de paramilitarismo en el Putumayo, bajo la figura de “masetos” o “combos” (MAS: Muerte a Secuestradores) o narcotraficantes que en un primer momento contaron con la colaboración de las fuerzas guerrilleras presentes en el territorio, que fomentaron la migración de numerosos campesinos

y aventureros que encontraron en la coca y sus derivados económicos un imán atrayente para habitar los municipios del bajo Putumayo.

2.1.8.5. Quinto Período de Colonización (1988-2000)

Este último período lo ubica la profesora Ramírez entre los años 1988-2000, en el que importantes acontecimientos en el país y en el Putumayo se dieron durante este lapso, destacándose la violenta campaña presidencial de 1990, el retiro de los paramilitares del departamento en 1991, las mejoras en los rendimientos de las variedades de coca sembradas, el control sobre el negocio de la coca nuevamente en cabeza de las FARC, con el surgimiento en 1991 del frente 48, periodo que se va a caracterizar por un exponencial incremento en los cultivos ilícitos:

“(…) para el año 1991 el total del área de coca sembrada con coca en el Putumayo era de 2.200 hectáreas (5.8% del total nacional) y en el año 2000 alcanza las 66.022 hectáreas (40.43% del total nacional)” (Vargas R. , 2004).

Ante el aumento de los cultivos de coca y al papel que entró a jugar el narcotráfico como motor del combustible del conflicto armado en Colombia

(…) el gobierno implementó una serie de estrategias para acabar con la oferta de cultivos, siendo algunas de ellas la creación del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) y la aprobación en 1995 de la aspersión con glifosato a cultivos ilícitos que excediera las dos hectáreas. Así mismo, se creó el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) que en 1995 se convirtió en el programa PLANTE (Rocha, 2011).

Como reacción a las fumigaciones inicialmente efectuadas en Guaviare y Caquetá, los campesinos del Putumayo protagonizaron las denominadas marchas cocaleras en 1996; posteriormente los paramilitares crearon el Bloque Sur Putumayo en 1997 e iniciaron acciones de reconquista territorial, en las que se hicieron tristemente célebres las masacres de El Tigre y el Placer, ambas en el Valle del Guamuez, en 1999.

Con la expansión de los cultivos de coca en este periodo, importantes contingentes de campesinos y colonos de Nariño, Tolima, Huila, Llanos orientales, Antioquia y Eje Cafetero, principalmente, vieron en el Putumayo, esa tierra de promisión que les garantizaría un mejor porvenir que el que les ofrecía sus territorios de origen y pese a las manifestaciones de violencia y conflictividad que en los municipios del bajo Putumayo se dieron en simultaneidad con esta prosperidad económica, numerosas personas y familias entraron a habitar los territorios de la llanura amazónica putumayense.

A este último periodo hay que agregarle también la reactivación de la industria del petróleo, la que se ha localizado en las áreas históricas del municipio de Orito, pero que también han encontrado nuevos yacimientos en Villagarzón y otras zonas de la región, situación que, pese a los factores de violencia asociados a su explotación, ha incentivado aún a la fecha, el desplazamiento de numerosas personas provenientes de distintos lugares del país, atraídos por los beneficios de la economía petrolera.

Quina, Caucho, petróleo, maderas, pieles finas y coca, principalmente, han sido los motores de la colonización del bajo Putumayo, economías de tipo extractivista, signadas por la violencia y la explotación de los recursos naturales que han movilizado a colonos, comerciantes y aventureros, que han visto en las selvas del bajo Putumayo, su lugar en el mundo; aunque también hay que agregar otros elementos a la colonización y poblamiento de este importante territorio como la violencia partidista en el resto del país, las presiones sobre la tierra, la labor de la iglesia católica y el estímulo de la colonización a zonas baldías y apartadas de la geografía nacional por parte del gobierno, entre otros aspectos.

2.1.9. Presencia de Grupos Armados al Margen de la Ley

Actualmente son tres los grupos armados que operan en el departamento de Putumayo: las Farc, los paramilitares y los grupos delincuenciales. Estos grupos se han disputado el territorio “por el control de los cultivos de coca, procesamiento y comercialización de drogas” (Fundación Ideas para la Paz; USAID; Organización Internacional para las Migraciones, 2014)

Las Farc operan en el departamento del Putumayo desde mediados de los años 80. La expansión hacia este departamento se explica por el aumento de cultivos ilícitos, lo que les permitió financiar sus actividades (Velez, 2001). Hacen presencia el Bloque Sur mediante el frente 32 y el frente 48. El primero opera entre los “límites con el departamento de Nariño y la frontera con Ecuador” y el segundo en el bajo Putumayo. No obstante el frente 32 desplazó sus operaciones desde el alto Putumayo hasta el bajo Putumayo debido a la necesidad de controlar las finanzas y actividades del bloque 48 (DIH, 2008).

Entre el segundo semestre del año 2013 y primer semestre del año 2014, varias publicaciones han hecho referencia al “Manual de convivencia para el buen funcionamiento de las comunidades” de las Farc⁴. Este manual regula las actividades económicas, sociales y familiares. Establece quiénes pueden vivir en el territorio, los requisitos para ser aceptado en el mismo, las condiciones para hacer un negocio de venta o compra de un bien, los horarios de desplazamiento y hasta la cantidad de celulares que puede tener una familia y las características de los

⁴ Ver (Valencia, 2014) y (Macias, 2013).

mismos (Ver anexo). Lo que indica el nivel de control que ejerce este grupo guerrillero en el departamento.

Con respecto a la presencia de grupos paramilitares, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) llegaron al Departamento a partir de la segunda mitad de los noventa⁵ (Ávila, 2014) y se establecieron principalmente en los municipios de Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís y Villagarzón (Fundación Ideas para la Paz; USAID; Organización Internacional para las Migraciones, 2014). En el año 2001 el frente sur Putumayo del Bloque Central Bolívar incursionó en los municipios de Mocoa y Villa Garzón.

Entre las acciones de las AUC contra la población, se encuentran masacres, secuestros, amenazas, enfrentamientos con las Farc, desapariciones, entre otros. Dentro de las masacres a la población se encuentra la masacre de “El tigre” perpetrada el 9 de enero de 1999, donde mataron a 26 personas; la masacre de “El placer” perpetrada el 7 de noviembre de 1999, donde asesinaron a 11 personas.

Las AUC iniciaron diálogos con el Gobierno nacional y se desmovilizaron entre los años 2003 y 2006. En Santa Fe de Ralito, el 13 de 2003, se firmó el “Acuerdo de Santa fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia” en donde las AUC se comprometían “a desmovilizar a la totalidad de sus miembros, en un proceso gradual que comenzará con las primeras desmovilizaciones antes de terminar el presente año y que deberá culminar a más tardar el 31 de diciembre de 2005” y ratificaban “su compromiso con el cumplimiento del cese de hostilidades, como expresión de buena voluntad y continuarán con sus esfuerzos para lograr que sea totalmente efectivo”.

En cuanto a las bandas criminales, en el departamento operan Los Rastrojos y La Constru, en los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez, Orito y Puerto Asís, principalmente.

Cabe igualmente reiterar, como se había manifestado con anterioridad, que con ocasión de la firma del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, dicho convenio supondría la cesación de las actividades propias de esta organización delincriminal en el Putumayo.

⁵ De acuerdo a Ávila (2014) entre 1987 y 1991 en terrenos del extinto narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha se adecuaron laboratorios para el procesamiento de cocaína y se entrenaron hombres que adelantarían la ofensiva armada. Este fue el antecedente de la llegada de las AUC al Departamento.

3. Capítulo 2. Justicia Transicional y diseño institucional para las víctimas: retos y oportunidades del Estado local

La formación, aprobación e implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras expresa un debate profundo sobre la experiencia del conflicto armado en Colombia y de las posibilidades que en el mundo de hoy existen para resolverlo en el marco de una negociación política o por lo menos pacíficamente. Obviamente con los conocidos límites impuestos por el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional, especialmente el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que establece que no pueden derivarse acuerdos jurídicos y políticos, como amnistías e indultos, con responsables de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, lo que técnicamente son crímenes de guerra, lesa humanidad, agresión y genocidio (Corte Penal Internacional, 1998, pp. Art. 5-33).

El mundo de hoy exige que los procesos de construcción de paz incluyan acciones concretas y definitivas a favor de los derechos de las víctimas, aunque sin recetas ni fórmulas rígidas. Van Zyl (2005) menciona que las experiencias del siglo XX y las que van del siglo XXI muestran que es condición de legitimidad y legalidad de esos procesos que haya justicia penal y medidas de reparación integral a las víctimas (Romero, 2008). En el orden internacional Colombia ha avanzado de manera importante en el establecimiento de normas y dispositivos institucionales que contemplan las compensaciones para las víctimas en escenarios de negociación política con miembros de grupos armados ilegales, como el caso de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) y de la Ley 1424 de 2010, que crea un mecanismo no judicial de construcción de verdad histórica para miembros de las AUC.

También la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) pone sobre la mesa una discusión sobre las condiciones jurídicas e institucionales que se requieren para conseguir la paz y entrar en un escenario de posconflicto en el que las víctimas deben tener un lugar privilegiado. Especialmente en el contexto de las capacidades diferenciadas que tendrían las entidades territoriales para implementar la Ley, a sabiendas que son las entidades territoriales con mayores vulnerabilidades y limitaciones institucionales las que concentran el mayor número de víctimas (Vásquez, Bolívar, & González, 2004).

Si observamos un reciente estudio de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), el Índice de Riesgo de Victimización es más alto en aquellas entidades territoriales (municipios) que tienen mayores vulnerabilidades⁶.

En ese contexto, la Ley 1448 de 2011 establece una serie de medidas de tipo administrativo para atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto

⁶ Ver (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2014)

armado desde 1985. Esas medidas implementadas exitosamente serían el soporte institucional para materializar luego los acuerdos que se derivan de la firma entre el Gobierno Nacional y las FARC en el teatro Colón de Bogotá.

De hecho, y sin ir tan lejos, el principal referente de la apuesta de la Ley 1448 de 2011, en cuanto a la atención, asistencia, prevención, protección y reparación integral a las víctimas, es precisamente un esfuerzo institucional sin precedentes. El Estado, en cabeza del gobierno nacional, que mediante la función de coordinación de la UARIV lidera las iniciativas del SNARIV para garantizar los derechos de las víctimas, está comprometido en su conjunto.

No es una instancia específica del gobierno nacional la que se encarga de los procesos de reparación, como otrora lo hiciera por ejemplo la Agencia Colombiana para la Acción Social y la Cooperación Internacional; es el Estado con sus tres ramas del poder y con base en funciones concretas para cada una de las instituciones, incluidas las entidades territoriales.

Bajo esta premisa debe ubicarse claramente el alcance de la Ley 1448 de 2011, pues es para el Gobierno nacional una herramienta fundamental para atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado. No obstante, es imperativo ubicar ese ordenamiento jurídico tanto en términos conceptuales como cronológicos para entender su especificidad y lo que representa para la institucionalidad comprometida.

El tema central de esta investigación es analizar si el departamento del Putumayo tiene capacidad, en relación con las entidades del orden nacional y de sus propias competencias, para implementar decididamente, aunque sin descartar dificultades, la política de atención y reparación integral a las víctimas. En esa medida es importante señalar la importancia que el diseño institucional del SNARIV y de los Comités Territoriales de Justicia Transicional tiene para el éxito de su implementación.

De cierta forma, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras sintetiza los esfuerzos institucionales que se iniciaron desde 2002, en el contexto del proceso de desarme, desmovilización y reintegración de las AUC. Es desde esa época que las instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, incursionan en un campo novedoso teóricamente, el de la Justicia Transicional, que abrió nuevos niveles de análisis para pensar la superación del conflicto armado colombiano.

Este capítulo es una aproximación teórica a la Justicia Transicional. En primera medida se explicará su orientación estratégica y sus principales componentes. Luego se hará una sintética comparación con otros modelos de solución política de conflictos armados, a la luz de la experiencia colombiana e internacional. También se hará una breve descripción de la evolución institucional de los mecanismos institucionales para la construcción de paz. Finalmente se describirá

el diseño institucional de la Ley 1448 de 2011 y se formularán algunas conclusiones en relación con los retos y posibilidades de ese marco normativo.

3.1.Evolución y clasificación de los procesos de Justicia transicional: equilibrio entre justicia y paz

Por Justicia Transicional o Justicia de Transición se entiende todo tipo de medida política, económica, administrativa y/o judicial, implementada por una sociedad para la superación de ciclos de violencia sistemática (dictadura, conflicto armado o guerra civil) y construir la paz sostenible y las bases para una sociedad democrática (Uprimny, 2006, p. 13). Esas medidas están particularmente orientadas a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Para el International Center for Transitional Justice (ICTJ):

es el conjunto de medidas judiciales y políticas que diversos países han utilizado como reparación por las violaciones masivas de derechos humanos. Entre ellas figuran las acciones penales, las comisiones de la verdad, los programas de reparación y diversas reformas institucionales (International Center for Transitional Justice, 2015).

Finalmente, la Ley 1148 de 2011 la define como:

Los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible.

La evolución histórica de la Justicia Transicional se clasifica en tres fases, a partir de las cuales han evolucionado distintos tipos de transición.

La primera fase se enmarca entre 1945 y la Guerra Fría. El Tribunal de Nuremberg⁷ es el máximo exponente de esta fase, caracterizada por acusaciones

⁷El Tribunal de Nuremberg y los juicios allí realizados mostraron la necesidad de desarrollar el Derecho Penal Internacional con el fin de tipificar las conductas juzgadas, ya que muchas críticas fueron recibidas en dicho tribunal violación al principio de legalidad (Ibarra, 2016, p. 252).

de crímenes de guerra y la creación del concepto de crímenes contra la humanidad. Como resultado de esta fase se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio en 1948 y el Derecho Internacional Humanitario un año después.

En 1969 la Convención Americana de Derechos Humanos creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), entidad que empezaría a funcionar 10 años después. La CIDH actualmente tiene 173 casos en etapa de supervisión, en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y Colombia. Una de las particularidades de los casos revisados por este organismo es que ha conocido violaciones de derechos humanos anteriores a la ratificación de su competencia por cada país⁸.

En la segunda fase la justicia local se contrapuso a la política trasnacional. De acuerdo a Teitel (2003) los movimientos de verdad y reconciliación ayudaron a evitar los juicios

Esta segunda fase sacrificó el objetivo de la justicia por el de la paz. Se abandonó la idea de juicios penales asociados con la justicia internacional por la de una justicia amparada en la teoría del perdón. La justicia transicional se apartó del discurso normativo y se apoyó en un discurso moral y religioso que favorecía la amnistía como camino a la reconciliación (Ibarra, 2016, p. 244).

La tercera fase empezó en 1990, mediante la creación de tribunales internacionales. Se caracterizó por ser “un retorno a la justicia retributiva, al juzgamiento y castigo de los principales responsables, a la idea de que no es posible construir paz con impunidad” (Ibarra, 2016, p. 245). Uno de los aspectos más importantes en esta etapa es la creación de la Corte Penal Internacional (CPI) mediante el Estatuto de Roma en 1998. La Corte tiene como objetivo “ejercer jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional” (Corte Penal Internacional, 1998), es decir sobre crímenes de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de genocidio.

A raíz de este proceso histórico y la evolución de las bases de la justicia transicional, los procesos han sido clasificados de acuerdo al “castigo de los victimarios y las garantías de los derechos de las víctimas” (Ibarra, 2016, p. 245) y de acuerdo al procedimiento de la fórmula de transición adoptada.

En la primera clasificación encontramos cuatro (4) tipos de procesos: perdones amnésicos, perdones compensadores, perdones responsabilizantes y transiciones punitivas.

⁸En primera medida el principio de retroactividad impide que la CIDH conozca de estas violaciones, no obstante, se ha llevado a cabo un desarrollo jurisprudencial en virtud del cual puede conocer de estos casos (Gutiérrez, 2014, p. 30).

De acuerdo a Ambos, K. (2009), los perdones amnésicos también conocidos como amnistías incondicionales o absolutas, en las cuales no hay ningún castigo para los responsables de las violaciones de derechos humanos o crímenes tipificados en el derecho penal, están totalmente proscritas a la luz del derecho internacional (Gomez & Correa, 2015, p. 204); los perdones compensadores se caracterizan por la implementación de comisiones de la verdad y de medidas de reparación de las víctimas; los perdones responsabilizantes son aquellos en los que no solo se implementan las comisiones de verdad, sino que se exige la confesión de crímenes atroces, algunas reparaciones y se otorgan perdones individuales y condicionados; finalmente, en las transiciones punitivas se establecen tribunales para castigar a los responsables de los crímenes (Uprimny, 2006, p. 23).

Uprimny (2006, p. 33) también clasifica los procesos transicionales de acuerdo al procedimiento de la fórmula de transición. Son cuatro (4) los tipos de transición: la justicia impuesta, las autoamnistías, los perdones recíprocos y las transiciones democráticamente legitimadas. La justicia impuesta hace referencia a “la imposición de la justicia por un soberano o por la parte victoriosa en un conflicto”; las autoamnistías ocurren cuando en función de permitir la transición los victimarios se conceden a sí mismos amnistías; los perdones recíprocos ocurren cuando como consecuencia de un acuerdo paz los actores armados de una guerra se conceden perdones recíprocamente; y las transiciones democráticamente legitimadas son producto de negociaciones de paz entre los actores armados.

Es necesario enfatizar en que la clasificación de estos procesos no es rígida, pues responde a elementos contingentes propios de cada sociedad, es decir a las características únicas y a los actores involucrados, y la correlación de fuerzas.

3.2. Justicia transicional: equilibrio entre justicia y paz

De acuerdo con algunos autores, la justicia transicional es el “reflejo de la lucha de fuerzas propia de aquellos procesos de construcción de paz fundamentados en acuerdos entre las partes en conflicto” (Ibarra, 2016, p. 254).

Ahora bien, cada proceso de transición tiene dos elementos que generan tensión al lograr encontrar un equilibrio entre ellos: la justicia y la paz. Cuando se habla de justicia en estos procesos, se hace referencia a dos dimensiones. La primera son las condiciones en la que los victimarios” o responsables de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario van a entregar las armas, ya que “en un contexto de guerra, ningún actor armado estaría dispuesto a participar en un acuerdo de paz que no representará ningún atractivo para él” (Uprimny, 2006, p. 20).

Aquí se buscan alternativas para solucionar la confrontación armada, para el caso de guerras civiles y conflictos armados, o para transitar de una dictadura a un

régimen democrático (Uprimny, 2006, p. 13). En Chile y Argentina, por ejemplo, se llegó a arreglos institucionales entre las élites de poder militar y civil para transitar a la democracia. Esos arreglos implicaron, inicialmente, amnistías e indultos para las juntas militares de gobierno (de Pinochet y Videla, respectivamente) y luego procesos judiciales contra los máximos responsables de la violencia de la dictadura.

La segunda dimensión, se refiere a los derechos de las víctimas: derechos como la justicia, verdad, reparación (las compensaciones que por los efectos de la violencia reciben las víctimas)⁹ y garantías de no repetición¹⁰.

La Corte Constitucional Colombiana ha hecho alusión a esta tensión:

...evoca un conflicto entre aquellos valores constitucionales que obligan al Estado a la persecución y sanción de aquellas conductas que hayan generado violaciones a los derechos humanos, frente a la necesidad de garantizar el goce efectivo de la paz como un mandato de optimización... (Corte Constitucional, 2013)

También ha manifestado:

Así pues, la justicia transicional admite la existencia de una tensión entre el objetivo social de lograr un tránsito efectivo hacia la paz o la democracia, y los derechos de las víctimas a que las violaciones de derechos sean investigadas, enjuiciadas y castigadas por el Estado, a que se logre una efectiva reparación. Para la resolución de esta tensión, el Derecho Internacional, partiendo de la base de que los compromisos de los Estados en el respeto de los Derechos Humanos no se suspenden ni se interrumpen por las circunstancias de transición, formula ciertos lineamientos a fin de asegurar estándares mínimos en materia de justicia, verdad y reparación.” (Corte Constitucional, 2006).

En virtud de estas tensiones y del desarrollo y conocimiento por parte de los organismos internacionales, el derecho internacional ha impuesto requisitos para que se lleven a cabo estos procesos. El conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, establece:

⁹ También se denomina reparación integral, que compromete la indemnización, la rehabilitación, restitución, medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

¹⁰ De acuerdo a Joinet (1997), estos derechos a su vez son “obligaciones inderogables (del Estado), exigibles incluso en procesos de transición (1) la satisfacción del derecho a la justicia, (2) la satisfacción del derecho a la verdad, (3) la satisfacción del derecho a la reparación de las víctimas, y (4) la adopción de las reformas institucionales y otras garantías de no repetición” (Botero & Restrepo, 2006, p. 52).

La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones (2005).

Así mismo, se incluyen límites a la prescripción de delitos graves (principio 23), a la concesión de amnistías (principio 24), a la competencia de los tribunales militares (principio 29), etc.

Por lo anterior y en razón a lo establecido por la jurisprudencia y la doctrina internacional, un proceso de justicia transicional no puede obviar los requisitos legales en razón del otorgamiento de amnistías:

La Corte recuerda su jurisprudencia constante sobre la inadmisibilidad de las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad, que pretendan impedir la investigación y, en su caso, la sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007).

No obstante, algunos autores afirman que un proceso de justicia transicional, en el contexto de una negociación política permite reducir la tensión entre justicia y paz (Gomez & Correa, 2015, p. 227).

3.3. Experiencias Latinoamericanas

Al hacer un análisis de los casos de justicia transicional en Latinoamérica es necesario hacer referencia al “anacronismo conceptual”¹¹ que se explica en tres razones. En primer lugar la justicia transicional “es una creación conceptual relativamente reciente” y su “...traslación al contexto latinoamericano se hizo posterior al año 2000”, en segunda medida, las políticas de los procesos llevados a cabo en las transiciones de dictaduras militares a la democracia durante la

¹¹ Ver (Alosio, 2015, p. 13).

década de 1980, no fueron pensadas a la luz de la justicia transicional (puesto que este concepto todavía se había unificado) y finalmente, los estudios del tema desde diversas disciplinas y bajo diferentes metodologías hizo que la justicia transicional fuera percibida como la “continuación de una temática que ya había sido ampliamente estudiada”, lo que derivó “en una reconversión del estudio de las transiciones a la democracia, como si las prácticas de la justicia transicional hubieran guiado a los hacedores de política” (Alosio, 2015).

La mayoría de los países latinoamericanos tuvieron dictaduras caracterizadas por un discurso anticomunista y políticas neoliberales, así como conflictos armados, situación que permitió el desarrollo de procesos de transición y democracia. “Para ello implementaron diferentes mecanismos de carácter judicial y extrajudicial con la finalidad de hacer frente a los crímenes del pasado y, al mismo tiempo, sentar las bases para un futuro donde aquellos no se volvieran a repetir” (Gutiérrez, 2014, p. 27).

Gutiérrez, L. (2014, pág. 28) define tres características de estos procesos transicionales: la primera hace referencia a la intensidad de las represiones o conflictos, en donde se llevaron a cabo masacres, desapariciones y tortura entre otros. En segundo lugar, los acuerdos a los que se han llegado, han sido consensuados fruto de un diálogo entre los actores del conflicto. En tercer lugar, los procesos de justicia transicional en Latinoamérica se caracterizaron por leyes de amnistía e impunidad, por lo tanto, “las víctimas acudieron al sistema interamericano de derechos humanos” (pág. 29).

3.3.1. Brasil

El proceso de transición en Brasil se enmarca en el golpe de Estado realizado en el año 1964 contra el presidente Joao Goulart, a quien los militares acusaban de comunista. El 9 de abril de 1964 la junta militar expidió el Acto Institucional No. 1 que estableció que la elección del Presidente y Vicepresidente de la República se llevará a cabo el 11 de abril, y “otorgó al gobierno militar la facultad de revocar mandatos legislativos, suspender derechos políticos por 10 años, poner en disponibilidad o jubilar compulsivamente a cualquier persona que hubiera atentado contra la Seguridad Nacional. Tan solo en los primeros meses del régimen arbitrario” (Rio, 2014).

Durante esta dictadura, y en especial durante 1968, el régimen militar se agudizó. Se tomaron medidas como el receso del Congreso Nacional a partir del 13 de diciembre de 1968 (Presidencia de la República de Brasil, 1968), así mismo,

...se revocaron mandatos electivos, se suspendieron por diez años los derechos políticos de cualquier ciudadano, se intervinieron Estados y Municipios, se confiscaron bienes por enriquecimiento ilícito y se suspendió el habeas corpus para crímenes políticos contra la Seguridad Nacional y el orden económico y social. (Rio, 2014).

El retorno a la democracia empezó en 1978 con la enmienda constitucional No. 11 de 13 de octubre, que devolvió las “garantías parlamentarias y la reorganización del sistema de partidos” (Rio, 2014). El 28 de agosto de 1979 el presidente de la República promulgo la Ley 6683, en la que se concede amnistía a quienes entre el 2 de septiembre de 1971 y 15 de agosto de 1979 cometieron delitos políticos o conexos, delitos electorales, a quienes tenían sus derechos políticos suspendidos, a los servidores de los poderes legislativo y judicial, la de los líderes sindicales y representantes militares entre otros (Art. 1).

El artículo 21 de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil de 1988, en el numeral 16 establece que a la Unión le compete conceder amnistías, así mismo le concede esta misma atribución al Congreso Nacional en el numeral 8 del artículo 48 (República Federativa de Brasil, 1988). Este último fue regulado por la ley 10.559 de 2002.

LA CIDH ha manifestado:

Dada su manifiesta incompatibilidad con la Convención Americana, las disposiciones de la Ley de Amnistía brasileña que impiden la investigación y sanción de graves violaciones de derechos humanos carecen de efectos jurídicos. En consecuencia, no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos del presente caso, ni para la identificación y el castigo de los responsables, ni pueden tener igual o similar impacto respecto de otros casos de graves violaciones de derechos humanos consagrados en la Convención Americana ocurridos en Brasil (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010).

Así pues, es claro que la “autoamnistía ha servido para validar las detenciones, torturas y ejecuciones sumarias ilegales, actos llevados a cabo por el aparato de agentes de seguridad pública y el apoyo o tolerancia por parte de agentes de las instituciones judiciales” (Koerner & Assumpção, 2009).

La Ley 10559 de 2002 estableció la creación de una comisión de amnistía como un “órgano administrativo del gobierno brasileño vinculado al Ministerio de Justicia”. La Comisión tiene como principal actividad “analizar los requerimientos de amnistía para la verificación de las condiciones de la persecución política y aprobar o no la indemnización de las víctimas de los actos de excepción” (Camineiro, 2015, p. 31).

En Brasil el proceso de transición fue negociado y guiado por los militares. De acuerdo a Valdés (2004), estuvo caracterizado por “la apertura lenta y gradual del régimen de excepción, que hace solo las concesiones que le son convenientes” (Camineiro, 2015, p. 9), definido un primer momento por el olvido y perdón de los hechos sucedidos.

La reparación de las víctimas se reduce al ámbito pecuniario, de tal manera que no hay un proceso de integración social ni oportunidad de reconstrucción de lazos. Aunado al hecho de que para una parte de la sociedad brasileña estas reparaciones carecen de legitimidad, y por el contrario rechazan el reconocimiento que con estas medidas buscan las víctimas (Camineiro, 2015, pp. 32-33).

Algunos autores han manifestado que el proceso transicional en Brasil carece de instrumentos que permitan una justicia transicional completa, pues el debate se ha reducido a una cuestión económica, lo que ha generado una imagen negativa sobre las víctimas (Camineiro, 2015, p. 11).

Con el fin de dar mayor reconocimiento a este proceso, la Comisión de Amnistía implementó la declaración de la condición de amnistiados políticos, así como las disculpas oficiales a nombre del Estado, al tiempo que desarrollo proyectos educativos en derechos humanos (Camineiro, 2015, p. 12).

Brasil tuvo y tiene diferentes niveles de implementación en cada una de estas dimensiones y muchas han sido tardías con relación a otros países de América Latina (Rio, 2014).

3.3.2. Uruguay

El 27 de junio de 1973 Uruguay sufrió un golpe de Estado de carácter cívico militar. El presidente Julio María Bordaberry “decretó la disolución de las cámaras legislativas y la creación de un Consejo de Estado” (Alosio, 2015, p. 16). Bordaberry fungió como presidente hasta el año 1976.

A raíz de la lucha contra la guerrilla, y a pesar de que esta fue derrotada en 1972 el país continuó su lucha contra la subvención, lo que explica la represión del golpe militar (Palermo, 2011) .

La transición de la dictadura en Uruguay se puede dividir en tres periodos. El primero se denomina “dictadura transicional” y se ubica entre 1980 y 1984, el segundo hace referencia a la “transición democrática” y se desarrolló entre 1985 y 1989, y la siguiente etapa es la consolidación de la democracia a partir de 1990 (Corbo, 2007, p. 27).

La transición en Uruguay no fue lineal, por ejemplo, en los años 1983 y 1984 interactúan simultáneamente “tres procesos: uno de transición (o, propiamente de democratización), otro de liberalización (entendida como el proceso de redefinir y ampliar derechos), y un tercero, correspondiente a la competencia por el gobierno en el marco de una campaña electoral” (Corbo, 2007, p. 33).

En 1980 los militares hicieron un plebiscito con el fin de reformar la constitución y legitimar su modelo de Estado¹². Sin embargo, el resultado de la consulta popular fue un rotundo no por parte de la ciudadanía.

Las negociaciones oficiales entre los partidos y los militares fueron las conversaciones del Parque Hotel entre mayo y junio de 1983 y las del Club Naval entre julio y agosto de 1984. Los acuerdos del “pacto del club naval” se cristalizaron mediante el decreto constitucional No. 19 de 1984 de recuperación de las libertades políticas y convocatoria a elecciones nacionales, que se realizarían en noviembre de 1984.

Dentro de las leyes que se expidieron se encuentran la Ley No 15.737 de marzo de 1985, por la cual se aprueba la ley de amnistía: “Decretase la amnistía de todos los delitos políticos, comunes y militares conexos con éstos, cometidos a partir del 1º de enero de 1962” (art. 1), así mismo, se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 15). Se expidió también la Ley 15.738 de marzo de 1985, en la que se declaran nulas y se derogan las leyes establecidas en el gobierno de facto y la Ley 15.378 de diciembre de 1985 mediante la cual se establece el derecho a ser reincorporadas al organismo correspondiente a todas las personas que hubieran sido destituidas entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985.

Las denuncias interpuestas por la violación de derechos humanos fueron dilatadas. Cuestiones como la competencia de los tribunales militares (Michellini, p. 161), las presiones militares y la no presentación de oficiales ante los juzgados llevaron a expedir la Ley No.15.848 de diciembre de 1986 mediante la cual se reconoce que ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985:

Reconócese que, como consecuencia de la lógica de los hechos originados por el acuerdo celebrado entre partidos políticos y las Fuerzas Armadas en agosto de 1984 y a efecto de concluir la transición hacia la plena vigencia del orden constitucional, ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto.(Art. 1)

El informe 29/92 de la CIDH, concluyó que la Ley 15.848, del 22 de diciembre de 1986, es incompatible con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. No fue sino hasta el año 2006 que se llevaron a cabo algunos juicios. En el año 2010 fueron

¹² (Corbo, 2007, p. 31) y (Palermo, 2011)

condenados Bordaberry y Juan Carlos Blanco y algunos militares, pero sus juicios se enmarcan en la justicia legal ordinaria.

El proceso de transición uruguayo ha atravesado, por lo menos dos tipos de proceso en relación al castigo de los victimarios; el perdón amnésico y la transición punitiva. En relación a la fórmula de transición es sin duda una transición de auto amnistía.

A modo de conclusión sobre el proceso de transición uruguayo:

“Si bien la amplia duración del régimen dictatorial no culminó en su institucionalización, si proveyó un amplio margen para negociar las condiciones en que se realizaría la transición democrática, haciendo muy difícil la posible implementación de mecanismos de justicia transicional, al menos en el mediano plazo” (Alosio, 2015, p. 17).

3.3.3. Guatemala

La historia de Guatemala ha estado inmersa en golpes militares. Desde 1898 hasta 1986 se presentaron 7 gobiernos de dictadura, golpe de Estado o gobierno de facto. A raíz de las represiones y restricciones que estos gobiernos impusieron se empezaron a gestar movimientos sociales que buscaban reivindicar los derechos de los guatemaltecos. Desde 1944

...hasta 1996, la historia política de Guatemala se caracterizó por la inestabilidad, la represión y la violencia política. Fue a partir de los años setenta que dio inicio el conflicto armado entre el gobierno y los movimientos guerrilleros de izquierda (Blanco & Zapata).

Desde 1954 la lucha contra la guerrilla se volvió más fuerte, los militares se turnaron entre sí el poder. Entre 1982 nació la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, convirtiéndose en el único espacio de expresión política, pues los demás espacios fueron cerrados por la dictadura. En este año también se dio un golpe de Estado, el efectuado por el general Efraín Ríos Montt. La estrategia militar consistió en desaparecer o matar a poblaciones enteras. (Blanco & Zapata).

En 1983, año en el que nuevamente hubo otro golpe militar, se convocó a elección de la Asamblea Nacional Constituyente, en 1985 se promulgó la Constitución Política que entraría en vigencia en 1986.

En 1999 se formularon las primeras denuncias contra altos mandos, este proceso finalizó con la sentencia del 10 de mayo de 2013, 14 años después. Ante la incapacidad del Estado de Guatemala de reconocer los crímenes de guerra durante el enfrentamiento armado, las sentencias de los organismos internacionales se convierten en una herramienta eficaz para lograr la aplicación de normas internacionales (Benitez, 2015).

En 1999 se abrió la primera causa penal en España, liderada por la Fundación Rigoberta Menchú Tum. En la denuncia se menciona la ausencia de un Estado de derecho, denegación de justicia y dificultad para que los tribunales guatemaltecos juzgaran a militares y responsables de delitos de lesa humanidad (Benitez, 2015, p. 42).

Si bien las autoridades guatemaltecas no iniciaron ningún juicio, la ley de este país permite que las personas perjudicadas inicien procesos o se unan a los ya iniciados mediante la figura del “querellante adhesivo” (Benitez, 2015, p. 41).

“fue posible construir y sostener una demanda judicial de alto impacto porque los actores locales pro justicia tuvieron la habilidad para unificar esfuerzos y coordinaron acciones en diferentes niveles. Esta coordinación constituyó un mecanismo causal del juicio por genocidio dado que permitió proveer una cantidad de recursos de apoyo y sostenimiento a la movilización legal” (Benitez, 2015, p. 40).

3.4. Justicia Transicional en Colombia

En Colombia la justicia transicional se ha desarrollado mediante la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, la Ley 1448 de 2011 y el Acto Legislativo 1 de 2012. Sin embargo, los esfuerzos por avanzar en procesos de paz con los grupos al margen de la ley datan de varios años atrás. Estos intentos de paz se caracterizan por representar un modelo distinto. Suarez y Jaramillo (2014) los explican de la siguiente manera:

“El primero se implementó durante la administración de Belisario Betancur (1982-1986). El segundo se promovió inicialmente durante la administración de Virgilio Barco (1986- 1990) y continuó, con algunas modificaciones, durante la administración de Cesar Gaviria (1990-1994). Cada modelo concebía la construcción de la paz desde una óptica específica, motivo por el cual sus postulados y propuestas buscaron el fin del conflicto armado desde las particularidades de su visión. No obstante, a pesar de sus diferencias, ambos modelos compartieron un sinnúmero de fallas sustanciales.”

En 1990 se firmó el acuerdo de paz con el grupo guerrillero M19. El Decreto 206 de 1990 por el cual se reglamenta la Ley 77 de 1989 y aunque la

amnistía e indulto posibilitaron la desmovilización y posterior participación política de un grupo guerrillero como el M-19, la no persecución de los responsables de crímenes graves dejó vacíos en la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (Suarez & Jaramillo, 2014).

Como resultado de los diálogos establecido con las AUC el Gobierno presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley Estatutaria 85 de 2003 o la Ley de Alternatividad Penal: Por la cual se dictan disposiciones en procura de la reincorporación de miembros de grupos armados que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional. Dicho proyecto de Ley establece, entre otros, que los jueces pueden suspender la ejecución de la pena para miembros de estos grupos previa solicitud del presidente de la República, y determina una serie de penas alternativas a prisión.

El proyecto fue duramente criticado por académicos y víctimas en la medida en la que “no garantiza los derechos de las víctimas ni de la sociedad a la verdad, justicia y la reparación” (Gallón & Díaz, 2004). En especial se resalta el hecho de que establecer penas alternativas de prisión conlleva a la impunidad aunado al hecho de que no se formulan mecanismos para investigar los hechos ni tampoco los responsables¹³.

La Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz tiene como objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

La ley 975 configuró un procedimiento especial estructurado en dos etapas: una administrativa y otra judicial. Los propósitos insertos en el proceso especial de la ley 975 establecen un particular derrotero de límites, determinando los alcances del cuerpo normativo de justicia y paz. Así, establece competencias específicas en torno a los hechos punibles que se deben judicializar, la forma de realización y el régimen de pena a imponer; como también, se vincula la vigencia de la LJP y los dominios de su puesta en práctica a un ámbito especial de aplicación personal, material, funcional y temporal. Con ello se complementó la ley 782 de 2002 que establece un tratamiento reservado para conductas constitutivas de delito político. Además, se incorporó una gran parte de la teleología del (nuevo) sistema procesal penal colombiano, vinculando a instituciones como la Fiscalía General de la Nación, las Salas de Justicia y Paz, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Nacional Penitenciario y, así también, con un rol específico, otras instituciones como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y Acción Social (Ambos, 2010, p. XIV).

En el marco institucional de este proceso participaron varias instituciones tales como la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz de la Fiscalía

¹³ Algunos autores han señalado que en ningún tratado ni las interpretaciones han hecho referencia a lo que se entiende por “castigo” ni tampoco que dichas sanciones sean penas privativas de la libertad, lo que abre la puerta a la imposición de penas alternativas (Gomez & Correa, 2015, p. 202).

General de la Nación, Tribunales de Justicia y Paz, la Defensoría del Pueblo, la Unidad de Justicia y Paz de la Procuraduría General de la Nación, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y Acción Social. No obstante, el esfuerzo fue insuficiente, ya que las instituciones vinculadas estaban descoordinadas entre si y entre quienes trabajaban en su interior, así mismo, las dificultades legales y prácticas no permitieron reparar de manera adecuada y eficaz a las víctimas (Ambos, 2010, p. 49).

Como producto de este proceso entre el año 2003 y 2009 se desmovilizaron 31.671 miembros de las AUC (Ambos, 2010, p. 56).

Los diálogos con la Guerrilla de las Farc se iniciaron en el año 2012 en Noruega. Mediante el Acto Legislativo No. 01 de 2012 se reformó la Constitución Política y se “constitucionalizó” la justicia transicional.

El Acto Legislativo 1 de 2012 Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, establece mecanismos que garanticen los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. La Corte Constitucional avaló el Marco Jurídico Para la paz mediante la sentencia C-579 de 2013 en el que “considera que el instrumento es claro en señalar que no podrán dejarse de investigar conductas constitutivas de delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra” (Suarez & Jaramillo, 2014).

Al igual que los procesos anteriores con otros grupos al margen de la Ley, fueron varias las críticas al acto legislativo 1 de 2012, entre ellos se encuentran la limitación de la protección de los derechos de las víctimas y la aplicación de criterios de selección.

3.4.1. Ley de víctimas.

La Ley 1448 de 10 de junio de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” tiene como objeto establecer medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas para que las víctimas gocen de los derechos de verdad, justicia y reparación (Congreso de la República, 2011).

El artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. El número de dependencias es acorde a las necesidades del servicio. La Ley establece que la UARIV “cumplirá sus funciones de forma desconcentrada” (Congreso de la República, 2011)

El Título V de la Ley 1448 de 2011 establece el cuerpo institucional para atender y reparar a las víctimas. De esta manera, se crea la Red Nacional de Información Para la Atención y Reparación a las Víctimas, el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV).

Es importante resaltar que esta Ley incorpora la coordinación y articulación entre la Nación y el Territorio (art. 172).

3.4.2. Competencias de las entidades territoriales

Desde los albores de nuestra vida republicana, la identificación y distribución de competencias entre el centro y la periferia ha sido uno de los puntos de mayor disputa de nuestra institucionalidad, en no pocas veces razón de las sucesivas violencias que explican las precariedades en la conformación de nuestro Estado-Nación y particularmente en las áreas antiguamente denominadas “territorios nacionales” o intendencias y comisarías¹⁴, zonas de frontera como la del departamento del Putumayo, objeto de este trabajo investigativo. Desde las luchas fratricidas entre Federalistas y Centralistas, en la también llamada “patria boba”, la definición del grado de poder o de autonomía de las provincias o territorios alejados y su relación con el centro político, ha estado en la génesis de las luchas por imponer su forma y modelo de organización político administrativo en nuestro país, posturas que pendulaban entre conferirle o no mayores poderes desde el centro hacia las regiones y que explican los diferentes cambios constitucionales que a lo largo de nuestra historia ha tenido Colombia en este sustantivo aspecto.

La Constitución Política de 1991, zanja esta cuestión estableciendo como principio cardinal de nuestro ordenamiento constitucional la figura del centralismo político y la descentralización administrativa, en efecto, desde la definición ontológica del estado colombiano, el artículo 1 de la norma de normas, establece lo siguiente: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de **República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales** (...)” (negrillas y subrayas fuera de texto).

El carácter unitario de la República, supone la existencia de un “centro de impulsión política”, en los términos que al efecto ha señalado la Corte Constitucional en los diversos pronunciamientos que ha hecho en estas materias, determinándose además que para nuestro caso, desde un centro político, físicamente ubicado en el Distrito Capital de Bogotá, se elabora la legislación, se indican los parámetros de la justicia y en general, se fijan la totalidad de los atributos y funciones del poder político, emanados de un titular único: el Estado. No obstante, lo anterior, nuestro ordenamiento jurídico y constitucional, también permite la convivencia de un nivel central, acompañado de unos principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, que les conferiría a éstas últimas cierto grado de autogobierno y manejo de los asuntos propios.

Es en este marco de tensión entre los principios del Estado Central o Unitario y la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, en este caso

¹⁴ En la reforma constitucional de 1936 (López Pumarejo), el acto legislativo 01 se crean con rango constitucional las intendencias y comisarías, dividiéndose el país en departamentos, intendencias y comisarías.

particular, el departamento y los municipios del Putumayo, que se entra a analizar los desarrollos de la política pública de atención y reparación de víctimas y restitución de tierras, derivadas de la ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes, frente a los avances y frustraciones que la implementación de esta importante normatividad ha representado en términos de la relación nación-territorio y los resultados que a la fecha, se obtienen en la geografía de estudio.

3.4.2.1. Marco normativo de competencias de las entidades territoriales en la política pública de víctimas (Ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes)

Dos temas importantes o caras de una misma moneda resultan al hacer un primer abordaje respecto de la política pública para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado colombiano y sus implicaciones en el territorio, el primero es la naturaleza esencialmente coordinadora entre los niveles de gobierno nacional y territorial sobre el que descansa axiológicamente el marco normativo del sistema y el segundo, la estrategia de “corresponsabilidad”, como soporte de un proceso de gestión pública articulada, desarrollo de la coordinación nación-territorio, aplicada a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado (SNARIV) con un enfoque de formulación y ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones que requieran las víctimas individual o colectivamente consideradas.

3.4.2.2. Coordinación o articulación nación-territorio

La coordinación o articulación nación-territorio, desde el punto de vista institucional y normativo de la política de víctimas y restitución de tierras (artículos 172 y siguientes de la ley 1448 de 2011), decreto 2460 de 2015, se considera un eje transversal y esencial de la misma, en los documentos “Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes de territoriales de desarrollo 2016-2019” y en el “Instructivo Caja de Herramientas de la política pública de víctimas del conflicto armado”, elaborados por el gobierno nacional, se plantea en los siguientes términos:

(...) Articulación Nación-Territorio: la ejecución de la política de víctimas conlleva dentro de sí un proceso de articulación efectiva entre las entidades nacionales y territoriales para la formulación y ejecución de programas, proyectos, acciones, procesos y recursos; con el propósito de prevenir, atender, asistir y reparar integralmente a las víctimas a partir de la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; la puesta en marcha de esta medida implica la aplicación de procesos

de fortalecimiento técnico, administrativo y financiero que posibiliten la implementación de la estrategia de corresponsabilidad.

La **estrategia de corresponsabilidad** fue establecida en el decreto 2460 de 2015 y permite la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad para que las administraciones nacional y departamental apoyen la gestión municipal a favor de las víctimas, a partir de la identificación de sus necesidades y con base en los compromisos de su respectivo Plan de Desarrollo y su Plan de Acción Territorial para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Es en este aspecto en donde centraremos el área objeto de análisis de este cuerpo documental, a partir del estudio de los desarrollos normativos y reales de la política pública de víctimas y restitución de tierras en este importante territorio, pondremos la lupa en auscultar cuál ha sido el comportamiento de la coordinación nación-territorio y la estrategia de corresponsabilidad en su implementación en el departamento del Putumayo, si esta institución ha contado con las capacidades administrativas, financieras, técnicas y de gestión para una óptima implementación de la 1448 de 2011 y sus normas concordantes, si en la práctica, estos principios tutelares del enfoque de derechos de las víctimas han cumplido con las expectativas no sólo discursivas, sino efectivas que la norma, la jurisprudencia y los esfuerzos nacionales y locales esperan de esta estratégica ley.

3.4.2.3. Competencias territoriales en la política pública de víctimas y restitución de tierras

Dada su magnitud y transversalidad, podría decirse sin temor a equívocos que las competencias generales de las entidades territoriales, atienden las víctimas colombianas al hacer una correcta aplicación de los principios constitucionales y legales que le señalan las funciones misionales a estas instituciones regionales o locales en un ejercicio compartido de responsabilidades entre la nación y el territorio, como lo observábamos antes. No obstante de esta apreciación genérica, se debe precisar además que la política pública de víctimas y restitución de tierras, no se limita a una única prestación de un servicio estatal, sino que, en su materialización, involucra un extenso abanico de bienes y servicios que requieren competencias, instituciones, protocolos, rutas, procesos y procedimientos que benefician directa o indirectamente a la población víctima del conflicto armado.

Con esta aclaración podríamos inferir entonces, que las entidades territoriales al hacer efectiva la carta de derechos de la Constitución de 1991 en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales: departamento, distrito o municipio, al ejercer sus funciones de manera eficaz, cumplen de manera general con su grupo societario y

de manera específica con la población víctima o la política pública de víctimas de tal suerte, que supera el ámbito de aplicación típica de las políticas sectoriales.

A continuación, hacemos una relación general de las competencias de las entidades territoriales que para este efecto nos sirve de soporte el documento “Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016-2019”:

Salud, educación, protección al medio ambiente, desarrollo agropecuario, atención a grupos vulnerables, desarrollo comunitario, infraestructura vial y transporte, vivienda, prevención y atención a desastres, restaurantes escolares, recreación, deporte y cultura, promoción del desarrollo y generación de ingresos.

El anterior listado que no es taxativo, recoge el grueso de las competencias de las entidades locales en la materialización del Estado Social de Derecho, sin menoscabo de que para la población víctima existan unas competencias específicas como en materia de prevención, protección, atención humanitaria, auxilio funerario, reparación, alistamiento técnico y presupuestal en los procesos de restitución de tierras, planes de retorno y reubicación y medidas de satisfacción, entre otros aspectos, derivados directamente de la ley 1448 de 2011 y sus normas complementarias.

En nuestro documento guía de distribución de competencias por niveles de gobierno y partiendo de la corresponsabilidad, se propone el siguiente cuadro que recoge los aspectos más importantes de la política pública de víctimas en su relacionamiento nación-territorio:

Competencias territoriales por nivel de Gobierno

Componente	Medidas	Competencia		
		Nación	Dpto.	Municipio
Prevención y Protección	Protección de personas, grupos y comunidades	**	**	**
	Prevención de violaciones D.D.H.H.	**	**	**
	Planes de contingencia	**	**	**
Atención y Asistencia	Reunificación familiar, identificación	**		
	Atención humanitaria inmediata			**
	Atención humanitaria de emergencia	**		
	Atención humanitaria de transición	**		**

	Asistencia funeraria		**	**
Reparación integral	Alivio de pasivos			**
	Indemnizaciones	**	**	**
Verdad y Justicia	Esclarecimiento de hechos, identificación responsables y acceso información judicial hechos	**		

*Elaboración propia basada en el documento “Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016-2019”.

Si bien desde el punto de vista normativo e institucional se propone desde el nivel central de gobierno un esquema compartido de competencias o de corresponsabilidad entre la nación y el territorio, o entre Bogotá sede de la UARIV y de las entidades nacionales que integran el SNARIV, en un esfuerzo de Estado que supone avanzados niveles de coordinación, de participación y concertación entre instituciones y población víctima, observamos que en la realidad, estas intenciones se quedan sólo en ello, como quiera que aspectos tan diversos como el de las posibilidades financieras de las mismas entidades, los precarios sistemas de información o la ausencia de una importancia estratégica de la política de víctimas en el territorio, entre otros aspectos, ocasionan que los diferentes componentes y medidas incluidos en la ley 1448 de 2011, los decretos étnicos 4633, 4434 y 4635 de 2011 y demás normas concordantes, dejen en letra muerta las aspiraciones a un goce efectivo de derechos por parte de la población sujeto de la política pública en análisis.

En efecto, la ley 1448 de 2011 en su artículo 174 “De las funciones de las entidades territoriales”, prevé lo siguiente:

Art. 174. DE LAS FUNCIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Con miras al cumplimiento de los objetivos trazados (...) las entidades territoriales procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales **deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro de los respectivos planes de desarrollo** y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas:

1. Con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal, con sujeción a las directrices fijadas en sus respectivos Planes de Desarrollo Departamental, Distrital o Municipal y en concordancia con el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, deberán prestarles asistencia de urgencia, asistencia de gastos funerarios, complementar las medidas de atención y reparación integral y gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
2. Con cargo a los **recursos que reciban del Sistema General de Participaciones** y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.
3. Con sujeción a las órdenes y directrices que imparta el Presidente de la República para el mantenimiento, conservación y restablecimiento del **orden público, garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas** con el apoyo de la Policía Nacional de la cual deben disponer a través de los Gobernadores y Alcaldes como primeras autoridades de policía administrativa en los órdenes departamental, distrital y municipal. Para tal efecto, el Ministerio del Interior y de Justicia coordinará con las autoridades territoriales la implementación de estas medidas.
4. Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios, que respondan a los distintos hechos victimizantes (...)

PARAGRAFO 1. Los planes y programas que adopten las entidades territoriales deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tendrán en cuenta el enfoque diferencial.

PARAGRAFO 2. La actuación de los departamentos, distritos y municipios corresponde a la que en cumplimiento de los mandatos constitucional y legal deben prestar a favor de la población, sin perjuicio de la actuación que deban cumplir esas y las demás autoridades públicas con sujeción a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

PARAGRAFO 3. Los alcaldes y los Concejos Distritales y Municipales respectivamente, garantizarán a las Personerías Distritales y Municipales los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de esta ley.” (negrillas fuera de texto)

Así pues, al abordar las competencias que asumen las distintas entidades gubernamentales, y en especial las entidades territoriales, es necesario analizar de manera general las implicaciones del diseño institucional establecido por la Ley 1448 de 2011. Vargas, J. (2013) ha señalado varios aspectos que limitan la incidencia de la política pública de atención y reparación a las víctimas, entre ellos se encuentran la extrema dispersión institucional, la inconsistencia en la implementación de la política y la distancia entre los escenarios de participación en lo local y aquellos de decisión en los niveles centrales.

...los efectos de esta profunda dispersión institucional y la inconsistencia en la implementación de la política se expresan en la débil articulación entre nación y territorio y en una débil capacidad institucional, técnica y financiera en lo local para ejecutar la política pública de reparación a víctimas (Vargas J. , 2014).

En Colombia se suele transferir primero la competencia a los niveles subnacionales, sin desarrollar las capacidades para adelantar de manera eficiente dichas tareas. En el caso de las competencias asignadas por la Ley de víctimas el panorama no es diferente:

El problema radica en que se transfiere la política pero no las capacidades, ni la oferta institucional necesaria en lo local para garantizar la implementación de dicha política, sumado al hecho de que el grueso de los recursos económicos para atender a las víctimas tiene una prevalencia de lo sectorial nacional sobre lo territorial, de manera que los recursos destinados por el Estado para atender y reparar a las víctimas llegan en su gran mayoría al nivel central y no a los entes territoriales que, por su debilidad financiera y técnica, no cuentan con los recursos necesarios para responder a las demandas de las poblaciones y no tienen cómo garantizar la oferta estatal en lo local para atender y reparar a las víctimas (Vargas J. , 2014).

La designación de nuevas competencias a los entes territoriales tampoco se vio acompañada de un aumento en los recursos para atender a la población víctima.

Una primera gran conclusión al escudriñar los alcances normativos de la ley 1448 de 2011 y sus normas complementarias en relación con la coordinación nación-territorio v.g.r el decreto 2460 de 2015 (Estrategia de corresponsabilidad), es que la política pública en comento, le señala importantes y nuevas funciones a departamentos, distritos y municipios, que no se encuentran acompañadas de la inyección de recursos necesarios para cumplir satisfactoriamente con los desafíos legales y jurisprudenciales para la óptima implementación de esta política en las regiones.

Como en el pasado histórico, se sigue imponiendo desde el centro a la periferia, la obligatoriedad en el cumplimiento de una misión legal, que no por su hondo calado

humanista y profundas bondades para el aclimataamiento de una paz estable y duradera, deja de tener dificultades en su ejecución por la ausencia de los medios y recursos que la hagan realidad para sus beneficiarios: las víctimas del conflicto armado colombiano.

En efecto, el decreto 2460 de 2015 al adoptar la estrategia de corresponsabilidad para la política pública de víctimas del conflicto armado, consagra entre otras disposiciones la incorporación de dicha política en los planes territoriales de desarrollo, para lo que especificarán en la parte estratégica del plan, el diagnóstico de la población víctima y definirán los programas y metas respectivos; incluyendo además en su plan plurianual de inversiones, los recursos con los cuales se financiarán y ejecutarán dichos programas y se obtendrán las metas. Esta misma disposición normativa les encarga a las entidades territoriales la formulación del Plan de Acción Territorial para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAT), plan que deberá adoptarse un mes posterior a la aprobación del Plan de Desarrollo Territorial y especificar los programas y proyectos, con sus respectivas metas y recursos indicativos del cuatrienio.

3.4.2.4. Comisiones de la verdad

Las comisiones de la verdad son “órganos oficiales, temporales y de constatación de hechos que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años” (United Nations Security Council, 2004).

Los Comités Territoriales de Justicia Transicional son los

encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración (Congreso de la República, 2011).

En el nivel departamental y municipal lo conforma el Gobernador o alcalde, Secretario de Gobierno, Secretario de Planeación, Secretario de Salud, Secretario de Educación, Comandante de División, Comandante de Policía, Director Regional del ICBF, Director Regional del SENA, representante del Ministerio Público, dos

representantes de las mesas de Participación de Víctimas y un delegado de la UARIV.

La ley es clara al establecer las funciones de cada una de las entidades involucradas en la atención y reparación a las víctimas, así como en la obligación de definir una estrategia que permita la coordinación y articulación entre la Nación y Territorio. El artículo 172 de la Ley de Víctimas busca articular la oferta de la política pública a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, teniendo en cuenta aspectos tales como la capacidad fiscal, el índice de necesidades básicas insatisfechas, y el índice de presión,

entendido éste último como la relación existente entre la población víctima por atender de un municipio, distrito o departamento y su población total, teniendo en cuenta además las especiales necesidades del ente territorial en relación con la atención de las víctimas (Ley 1448 de 2011, artículo 172)

Competencias de acuerdo a cada entidad estatal

Competencia	Entidad						
	UARIV	ICBF	Entidades Territoriales		Instituciones de Salud	Entidades de Educación	La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
			Depto.	Alcaldía Municipal			
Prestar Alojamiento y Alimentación transitoria en condiciones dignas (Art. 47, Par. 1 Ley 1148 de 2011).	X	X	X	X			
Prestar atención de emergencia en materia de salud a las víctimas (Art. 47, Par. 2 Ley 1148 de 2011)					X		
Elaborar Censo en caso de atentados terroristas y desplazamientos masivos (Art. 48, Ley 1148 de 2011)				X			
Expedir formato único para elaborar censo (Art. 48, Ley 1148 de 2011).	X						
Prestar asistencia de urgencia, asistencia de gastos funerarios, complementar las medidas de atención y reparación integral (art. 174, numeral 1, Ley 1148 de 2011)			X	X			
Acceso a la educación (Art. 51, Ley 1148 de 2011)			X	X		X	
Atención inmediata en caso de desplazamiento (Art. 63, Ley 1148 de 2011)				X			

Atención humanitaria de emergencia (Art. 64, Ley 1148 de 2011)	X						
Alimentación (Atención humanitaria de transición) (Art. 65, par. 1, Ley 1148 de 2011)		X					
Alojamiento temporal (Atención humanitaria de transición) (Art. 65, par. 1, Ley 1148 de 2011)							
Restitución Tierras							X
Garantizar la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico (art. 174, numeral 2, Ley 1148 de 2011)			X	X			
Garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional (art. 174, numeral 3, Ley 1148 de 2011)			X	X			
Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios (art. 174, numeral 4, Ley 1148 de 2011)			X	X			

*Fuente: Elaboración propia.

4. Capítulo 3. Elementos para la implementación de la Ley de Víctimas en el Putumayo

Una vez implementada la Ley de justicia y paz, fue necesario transformar la institucionalidad estatal para que pudiera responder a los objetivos de dicha ley. Entre estas transformaciones se encuentra la creación de la Unidad de Fiscalías para la Justicia y la Paz, el Sistema de Defensoría Pública para los postulados y la Procuraduría Judicial para la Justicia y la Paz, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y el Grupo de Memoria.

“El derecho sirve de base de restauración de las heridas del conflicto y de construcción del posconflicto, dado que las transformaciones institucionales necesarias deben gozar de legitimidad jurídica...” (Rúa, 2015, p. 74).

En este sentido el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ha establecido un conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.

Principio 36. Reforma de las instituciones estatales Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias, incluidas reformas legislativas y administrativas, para procurar que las instituciones públicas se organicen de manera de asegurar el respeto por el estado de derecho y la protección de los derechos humanos. (Comisión Colombiana de Juristas, 2007).

Las Reformas Institucionales deben responder a las necesidades de las víctimas y a la magnitud del conflicto en el país, por lo anterior, y con el objetivo de analizar si el departamento del Putumayo está preparado y sus municipios para implementar la Ley 1448 de 2011 en relación con la apuesta y expectativas del Gobierno nacional y cuáles han sido los avances realizados en términos de mejoramiento y adecuación del diseño institucional, continuación presentamos la principales estadísticas de las víctimas en el departamento.

4.1. Magnitud de la victimización en el Putumayo

Conviene en este punto recordar que los hechos victimizantes y la propia definición de víctimas de que trata la ley 1448 de 2011 y sus normas concordantes, resaltan el importante aspecto fáctico que las víctimas individual o colectivamente consideradas, lo son, en razón de ser derivadas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o a las disposiciones internacionales en materia de Derechos Humanos y con ocasión del conflicto armado interno; precisión conceptual que es importante determinar, toda vez que los hechos aquí

referidos, si no tienen ese precedente esencial, pueden ser confundidos en el marco de los delitos comunes reflejados por el Código Penal colombiano, aunque también la codificación penal de nuestro país, incorpora un título (II) y un capítulo único “para las personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario (artículos 135 y s.s.)”

Mención aparte lo constituye la novedad de que los hechos victimizantes que se agrupan en el Registro Único de Víctimas y en la Red Nacional de Información de la UARIV, no se encuentran conceptualmente definidos en la ley 1448 de 2011 o en las disposiciones concordantes, vacío del legislador que en este aparte hemos venido a suplir, tomando para ello las diferentes normas de regulación nacional y del derecho internacional humanitario que toman en cuenta estas definiciones.

4.1.1. Acto terrorista

El Terrorismo, en los términos del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua posee un significado triple:

- Dominación por el terror
- Sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror
- Actuación de bandas criminales organizadas, que, reiteradamente y por lo común de modo indiscriminado, pretende crear alarma social con fines políticos.

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) “no establece una definición de “Terrorismo” (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2015), pero prohíbe la mayoría de los actos cometidos en conflictos armados que comúnmente se considerarían terroristas”. Un principio nuclear del DIH es el de “Distinción” a través del cual las personas que hacen parte de un conflicto armado deben distinguir los combatientes de los civiles y los bienes propiamente civiles de los objetivos militares.

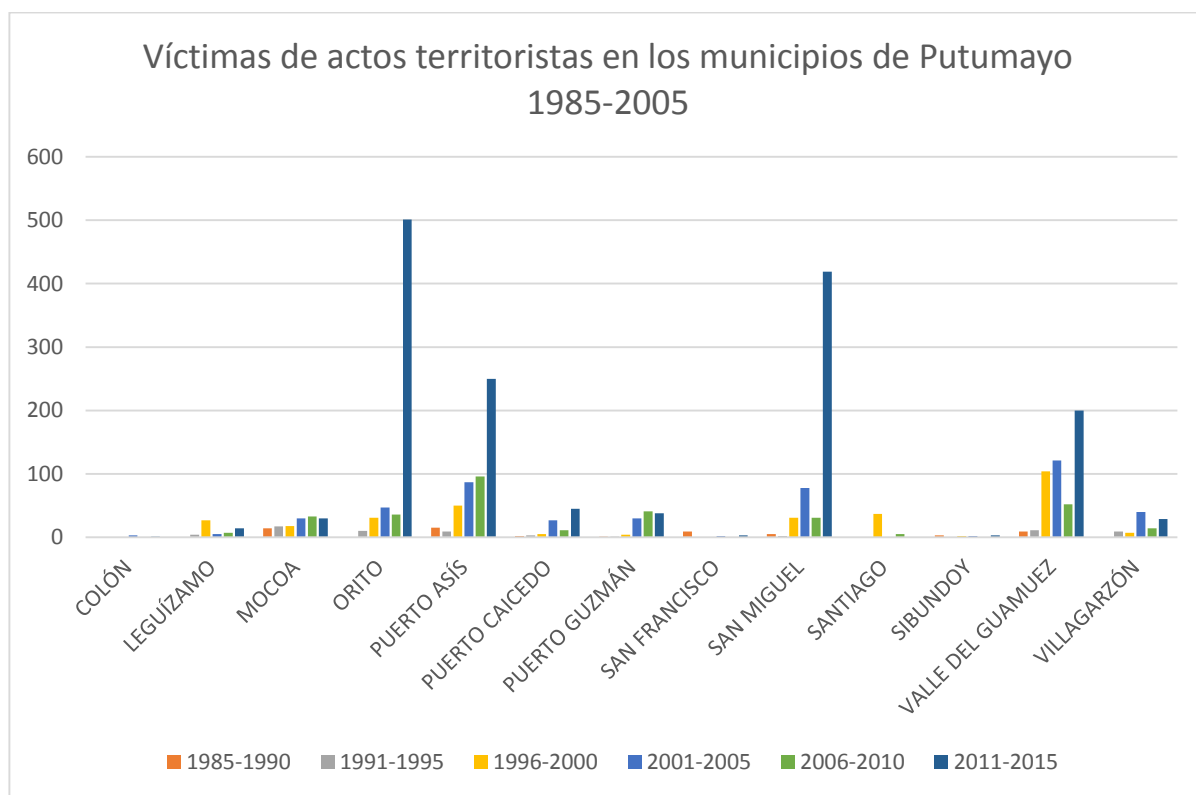
El artículo 33 del IV Convenio de Ginebra prescribe que: “están prohibidos los castigos colectivos, así como toda medida de intimidación o de “terrorismo””. A su turno, el artículo 4 del Protocolo Adicional II prohíbe “los actos de terrorismo” contra las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades. Los protocolos adicionales I y II son también claros en prohibir los actos terroristas o aquellos destinados a sembrar el terror en los civiles, como por ejemplo el bombardeo o disparo en zonas urbanas.

En los soportes de la Red Nacional de Información del Registro Único de Víctimas (RUV), fuente principal de la Unidad de Víctimas, se agrupan dentro de un mismo

grupo o hecho victimizante los actos terroristas, atentados, combates y hostigamientos.

La ley 599 de 2000 o Código Penal Colombiano, consagra un título y un capítulo especiales para las personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario (artículos 135 y s.s.), en las que le da cuerpo particular y autonomía en el tipo, al delito de “Actos de Terrorismo” (artículo 144)

En el periodo estudiado (1985-2005) en los 13 municipios del Departamento se registraron un total de 2771 víctimas de actos terroristas¹⁵. La mayoría de víctimas de estos actos se concentraron en cuatro municipios: Orito, Puerto Asís, San Miguel y Valle del Guamuez. En el municipio de Orito se reportaron 625 víctimas, seguido del municipio de San Miguel con 566 víctimas, Puerto Asís con 507 víctimas y Valle del Guamuez con 497 víctimas.



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la Red Nacional de Información (RNI) con corte al 01 de abril de 2016.

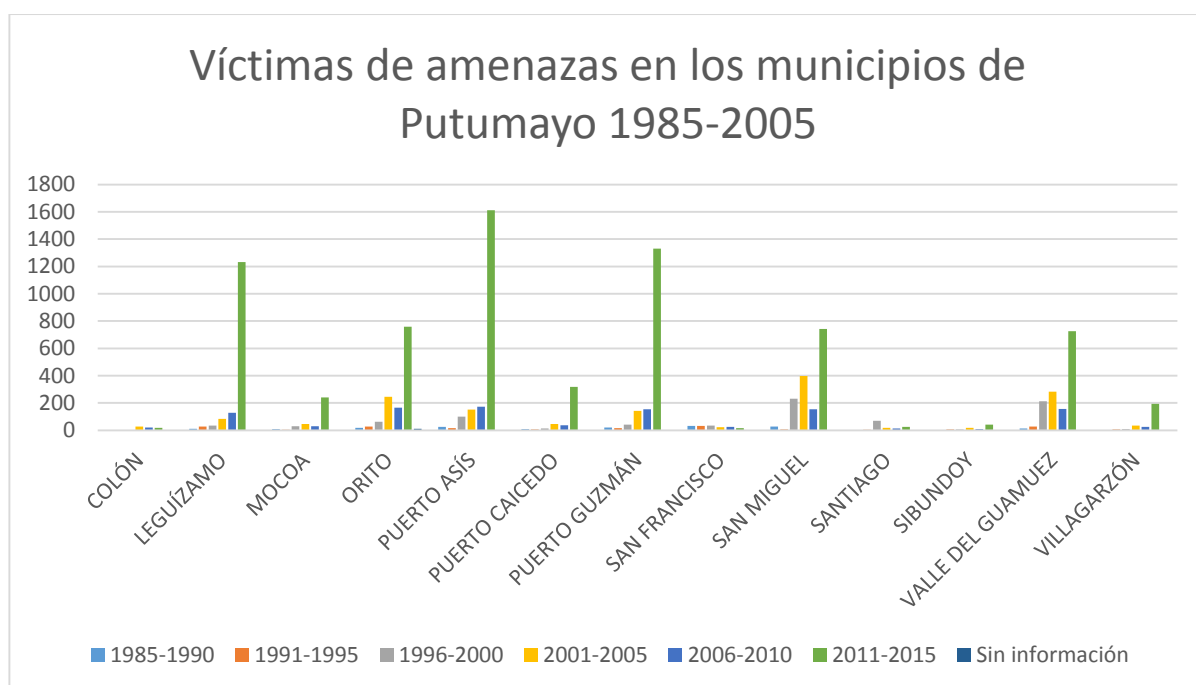
Ahora bien, en los años 2012, 2013 y 2014 se registro el mayor número de víctimas, 291, 665 y 405 respectivamente.

¹⁵ Las estadísticas de la Unidad de víctimas establecen que en actos terroristas se incluyen: atentados, combates, enfrentamientos y hostigamientos.

4.1.2. Amenaza

En el mismo razonamiento de los actos terroristas, las normas del Derecho Internacional Humanitario, prohíben la utilización de las amenazas, particularmente los artículos 51 del Protocolo adicional I y 13 del Protocolo adicional II, manifiestan: “Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil”, este hecho victimizante, también encuentra eco legal en el artículo 144 del Código Penal Colombiano.

En cuanto al número de víctimas de amenazas en el Departamento de Putumayo, la Unidad de Víctimas a través de la RNI indica que en el periodo estudiado se reportaron 11037. Estas amenazas se concentraron principalmente en los municipios de Puerto Asís, con 2075 víctimas, Puerto Guzman con 1705, San Miguel con 1554 y Valle del Guamuez con 1417.



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la Red Nacional de Información (RNI) con corte al 01 de abril de 2016.

Los años en los que más se registraron estos hechos se encuentra 2012, 2013, 2014 y 2015 con 2034, 1669, 1910 y 1138 víctimas amenazadas respectivamente.

4.1.3. Delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado

En el documento “Los crímenes de guerra según el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y su base en el derecho internacional humanitario” (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2015). Cuadro Comparativo. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), aporta luces respecto del sustento normativo de esta dolorosa infracción, en los siguientes términos:

-Estatuto de la Corte Penal Internacional: Art. 8 (2) (b) (xxii): Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra.

Infracciones graves de los Convenios de Ginebra: Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), del 8 de junio de 1977. ART. 75 (2) (b): (Están y quedarán prohibidos (...)) los actos siguientes (...): los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor.

Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra. ART. 27 (2): Las mujeres serán especialmente amparadas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, contra el forzamiento a la prostitución y contra todo atentado a su pudor.

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), del 8 de junio de 1977. ART. 76 (1): Las mujeres serán objeto de un respeto especial y protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor.

Estudio sobre Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario. Regla 93: Quedan prohibidas las violaciones y cualquier otra forma de violencia sexual.

El Código Penal Colombiano consagra tres disposiciones normativas (artículos 138, 139 y 140 de la ley 599 de 2000) referidos a los tipos sexuales que tienen como marco jurídico el Derecho Internacional Humanitario: Acceso carnal violento

en persona protegida, actos sexuales violentos en persona protegida y la prostitución forzada o esclavitud sexual, respectivamente.

La ley 1719 de 2014 a través de la cual “(...) se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado (...), introduce nuevos tipos penales, modificando el Código Penal, con las siguientes denominaciones y artículos:

Art. 139 A. Actos sexuales con persona protegida menor de catorce años.

Art. 139 B. Esterilización forzada en persona protegida.

Art. 139 C. Embarazo forzado en persona protegida.

Art. 139 D. Desnudez forzada en persona protegida.

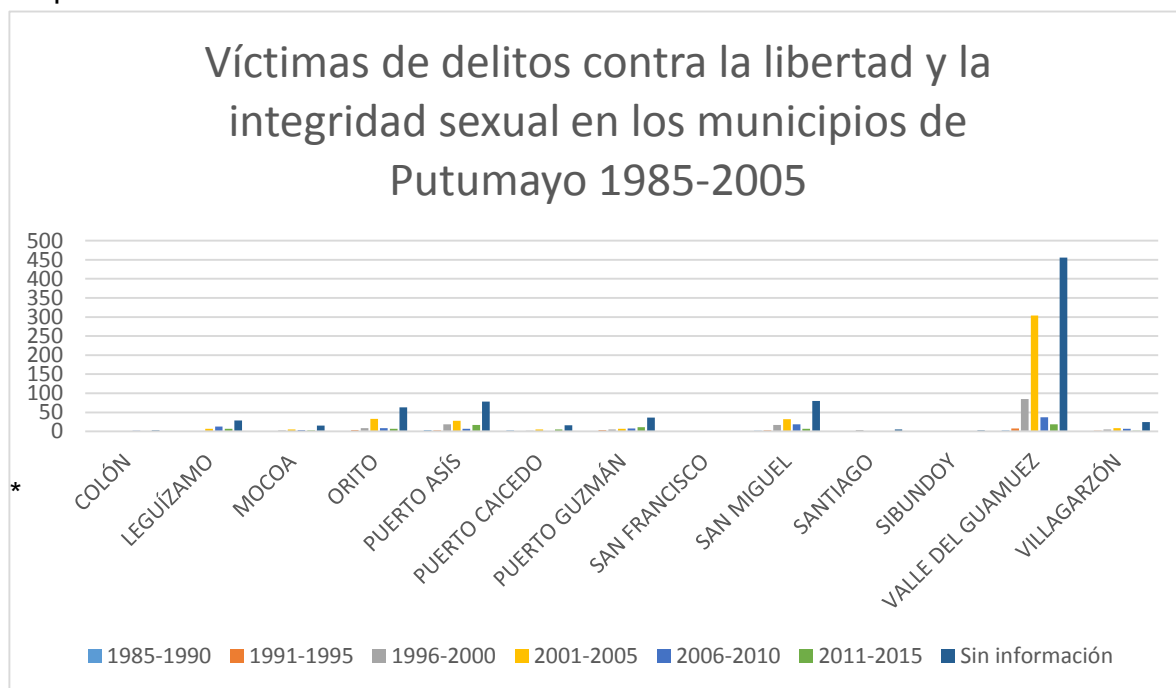
Art. 139 E. Aborto forzado en persona protegida

Art. 141 A. Esclavitud sexual en persona protegida

141 B. Trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual

Las víctimas de delitos contra la integridad sexual se concentraron en su mayoría en el Valle del Guamuez, que reporta 912 víctimas, más del 50% de todos los casos registrados en el Departamento en el periodo de tiempo estudiado.

Le siguen San Miguel, Puerto Asís y Orito con 160, 156 y 126 víctimas respectivamente.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la Red Nacional de Información (RNI) con corte al 01 de abril de 2016.

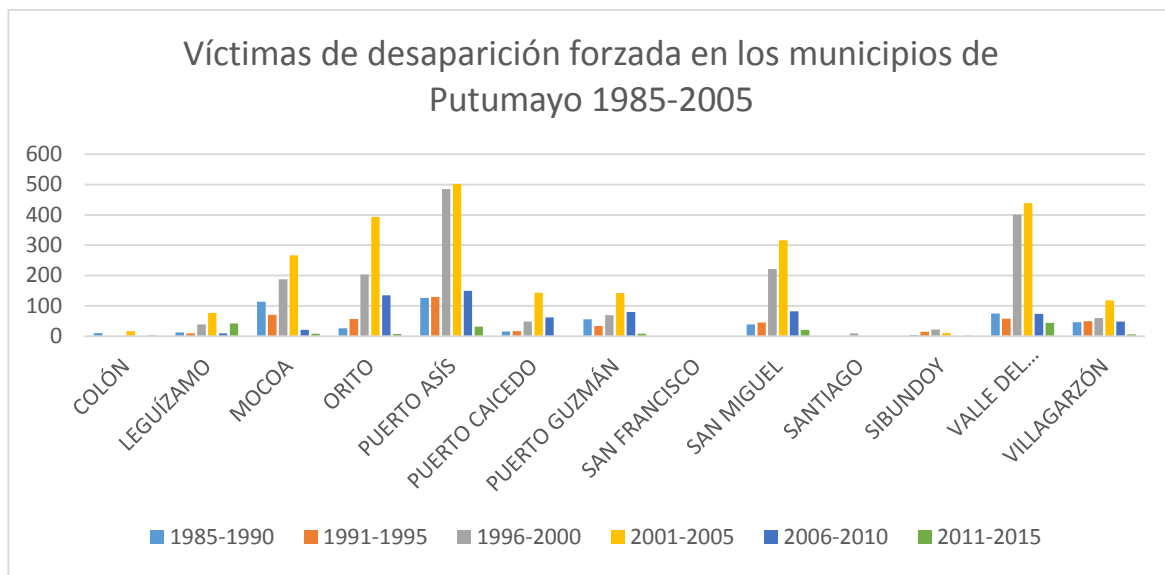
El registro de víctimas de delitos contra la integridad sexual por año indica que entre 1999 y 2005 se generó la mayor cantidad de este hecho victimizante, en especial en 2002 y 2003, en los que se registraron 131 y 101 casos respectivamente; mientras que entre 1985 y 2001 en promedio fueron 5 casos por año.

4.1.4. Desaparición forzada

Este particular hecho victimizante encuentra soporte normativo en el Código Penal Colombiano en su artículo 165: “Desaparición forzada. El particular que perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en prisión...(...)” (Código Penal Colombiano; Ley 599 , 2000).

Importantes instrumentos del DIH brindan sustento normativo respecto de la desaparición forzada como la “Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas”, de la ONU (2007), ratificada en nuestra legislación con la ley 1418 de 2010, aprobatoria de la misma. La Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas (1994) y su consagración en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998), caracterizan a la vez, esta grave violación de los derechos humanos que en la mayoría de los casos comporta la infracción de varios delitos o derechos fundamentales.

El 24% de los casos en el periodo se registraron en el municipio de Puerto Asis, con 1424 víctimas En el municipio de Valle del Guamuez, se registraron 1091 víctimas, lo que corresponde al 18% de los casos del periodo, seguido por Orito con 821 víctimas (14%), San Miguel con 724 y finalmente Mocoa con 668 víctimas (11%).



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la Red Nacional de Información (RNI) con corte al 01 de abril de 2016.

En el año 2015 en ningún municipio del Departamento se presentaron víctimas de desaparición forzada. No obstante en los años 2000, 2001 y 2002 se registró el mayor número de casos de desaparición forzada : 695, 575 y 809 respectivamente.

4.1.5. Desplazamiento

El desplazamiento, de lejos, es el hecho victimizante que mayor número de víctimas reporta en los registros departamental y nacional, supone una coacción injusta de un grupo armado que obliga a las personas y sus familias a trasladarse o retirarse de su lugar de origen o natural, de manera no voluntaria y ubicarse en otro sitio de la geografía nacional.

La Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, en el año 1998, definía el desplazado interno en los siguientes términos:

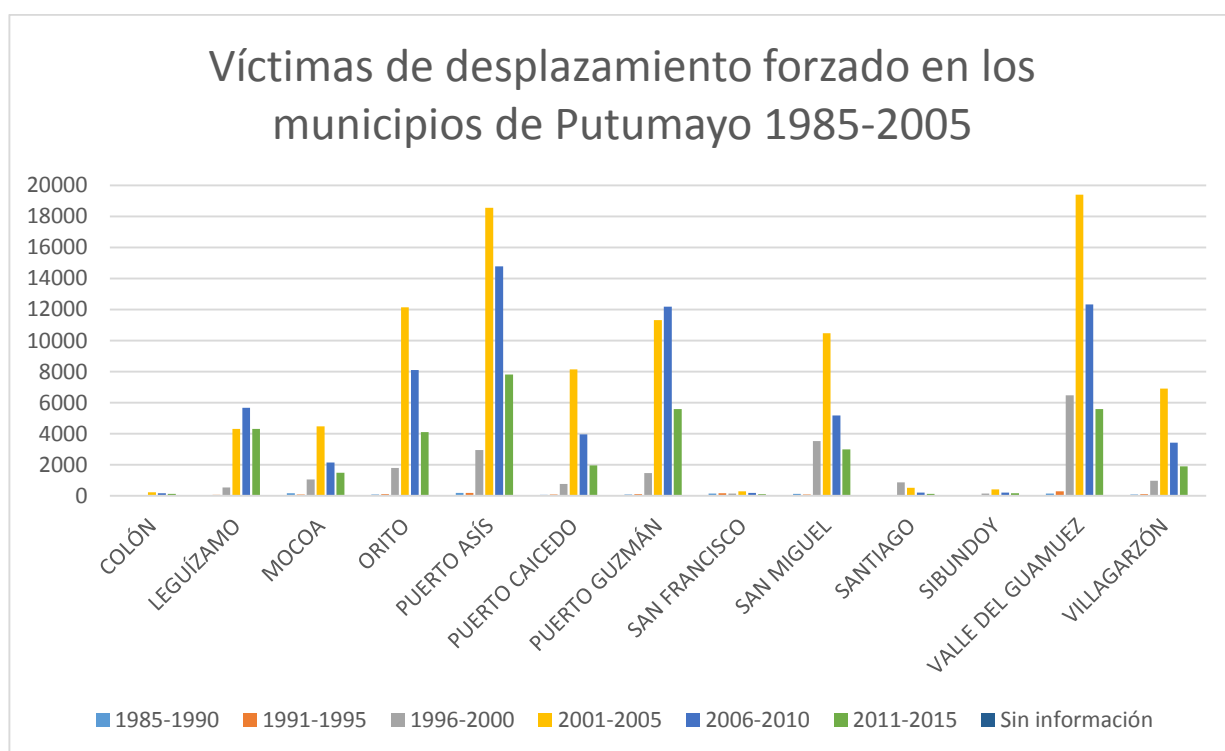
Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por

el ser humano y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

El Código penal colombiano, extiende los verbos rectores del desplazamiento a la deportación, expulsión, traslado y el desplazamiento forzado propiamente dicho, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 159 de la codificación referida.

En cuanto al desplazamiento forzado en el Departamento del Putumayo, en el periodo estudiado se registraron 226.701 casos de víctimas. Los municipios en los que más se presentaron estos casos son Puerto Asís y Valle del Guamuez con 44.521 y 44.246 casos respectivamente, es decir el 40% de todos los casos del Departamento.

Los municipios de Puerto Guzman, Orito y San Miguel también concentraron en su territorio este hecho victimizante, con 30.762, 26.360 y 22.426 víctimas respectivamente. Lo que representa el 35% de los casos en el Departamento.



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la Red Nacional de Información (RNI) con corte al 01 de abril de 2016.

Ahora bien, al analizar este hecho año por año se encuentra que desde entre el 2001 y el 2008 hubo un aumento significativo de los desplazamientos en la región, presentandose en el año 2002, 30.092 casos de víctimas desplazadas, lo que

representa el 13,33% del total de desplazamiento en el periodo estudiado, seguido del año 2001 en donde hubo 21.721 víctimas, un 9,62% del total del periodo.

De acuerdo a datos de la Unidad de Víctimas, en el año 2012 se presentaron 5 desplazamientos masivos en varios municipios, que dejaron a 1664 familias desplazadas:

Desplazamientos masivos 2012

Municipio	Fecha	No. de familias
Valle del Gamuez	13/02/2012	75 familias
San Miguel	14/03/2012	9 familias
Puerto Asís-Piñuña Blanco	may-12	459 familias
Puerto Asís -Perla Amazónica	may-12	594 familias
Leguízamo	09-jul	527 familias

*Fuente:Plan de Accion Territorial, Departamento del Putumayo.

4.1.6. Abandono o despojo de tierras

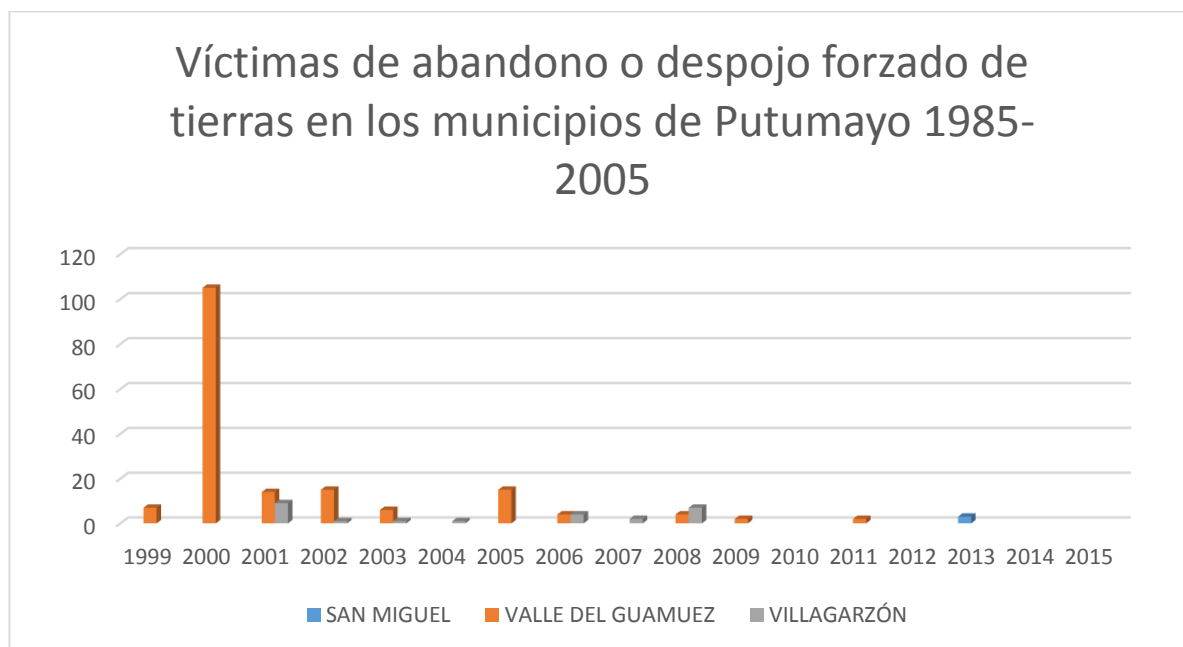
Respecto del Despojo y abandono forzado de tierras, la ley 1448 de 2011 en su artículo 74 prevé lo siguiente:

Se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia.

Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75.

El análisis de las cifras de los casos de abandonos o despojos de tierras varía respecto a otros hechos victimizantes. Durante el periodo estudiado se presentaron 202 casos en total, casos que fueron reportados en los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.

Los primeros reportes se presentaron en el año de 1999, en el municipio de Valle del Guamuez. En este mismo municipio se concentró el 86% de los casos en el periodo estudiado, con 174 víctimas. El análisis de cada año indica que en el 2000 se cometieron el 52% de los casos de abandono o despojo forzado de tierra con 105 víctimas, también concentradas en el mismo municipio.



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la Red Nacional de Información (RNI) con corte al 01 de abril de 2016.

4.1.7. Homicidios

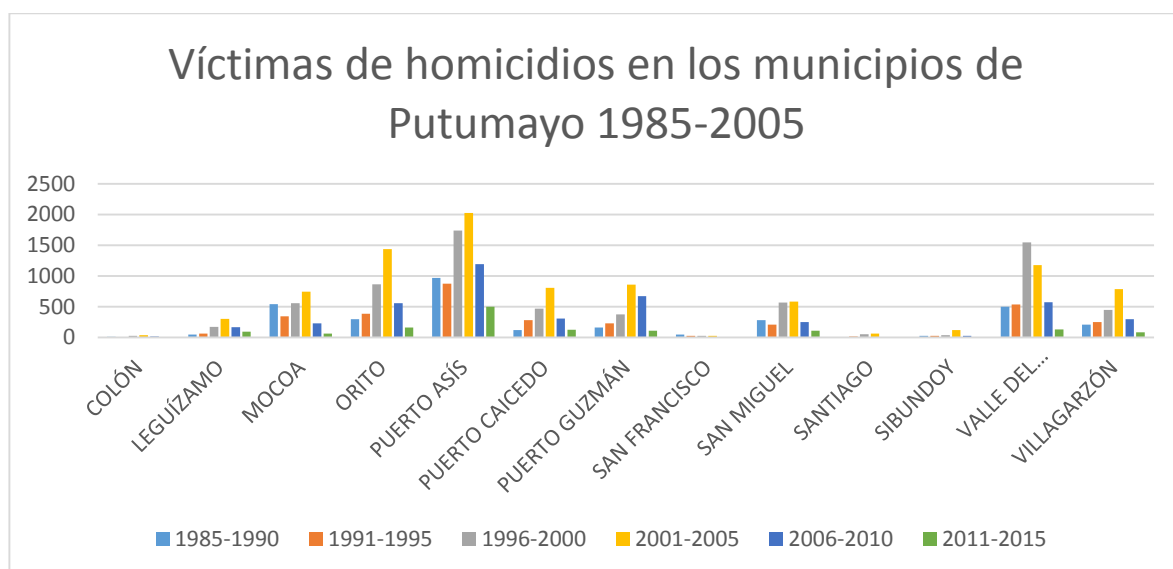
El homicidio en cuanto crimen de guerra, se tipifica bajo la modalidad de intencional en el artículo 8 (2) (a) (i) de la Corte Penal Internacional y en los artículos 50 de la Convención de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña y 51 del Convenio II de Ginebra, de la misma fecha, pero relativo de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2008).

La legislación nacional (Ley 599 de 2000 ó Código Penal Colombiano), prevé que el delito de homicidio, tendrá una circunstancia de agravación punitiva, cuando se presente “con fines terroristas o en desarrollo de actividades terroristas”, nuestra norma interna, también establece dentro del título II de la codificación penal, un capítulo único bajo la denominación: “Delitos contra personas y bienes protegidos

por el derecho internacional humanitario”, en la que se le da un carácter particular al homicidio de persona protegida, en los términos del derecho internacional humanitario.

De acuerdo a la información de homicidios reportados en la Unidad de Víctimas, en el Departamento del Putumayo, en el periodo 1985-2015 se presentaron 28.066 víctimas. En el municipio de Puerto Asís se llevó a cabo el 26% de todos los casos del periodo, con 7.296 víctimas, seguido por Valle del Guamuez con 4.467 víctimas, que equivale al 15% los casos reportados en el periodo. Finalmente, en el municipio de Orito se registraron 3.712 víctimas, es decir el 13% de los casos del periodo.

Con respecto al análisis por año, se encuentra que desde 1985 se ha presentado un aumento en las víctimas de homicidio, en especial entre 1997 y 2003, año en el cual comenzó el descenso de este hecho victimizante.



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la Red Nacional de Información (RNI) con corte al 01 de abril de 2016.

En el año 2003 se presentó el mayor numero de víctimas con 2.120, lo que representa el 8% de las víctimas reportadas en el periodo, seguido por el año 2002, en donde se registraron 2.073 víctimas, lo que representa el 7% del total del periodo.

Masacres en el Departamento

Lugar	Fecha	Grupo responsable	No. De víctimas
Inspección de El Tigre	09/01/1999	AUC	29
Sector la y vía	2003	AUC	35

Maraveles			
Vereda la Esmeralda Inspección de El Placer	07/11/2005	AUC	29

4.1.8. Minas antipersona

Como parte integral del Derecho Internacional Humanitario, en el año 1997 se celebró la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, más comunmente conocida como Tratado de Ottawa y de cuyo cumplimiento nuestro país, solicitó prórroga hasta el año 2020.

La Convención de Ottawa, en su artículo 2 (Definiciones), expresó lo siguiente sobre las minas antipersona: “(...) 1. Por “mina antipersonal” se entiende toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona y que incapacite, hiera o mate a una o más personas (...)”

La Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, es una dependencia coordinada por el Alto Consejero para el post conflicto, los derechos humanos y la seguridad, en su página de internet puede leerse, respecto de las víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones usadas sin explotar (MUSE), lo siguiente:

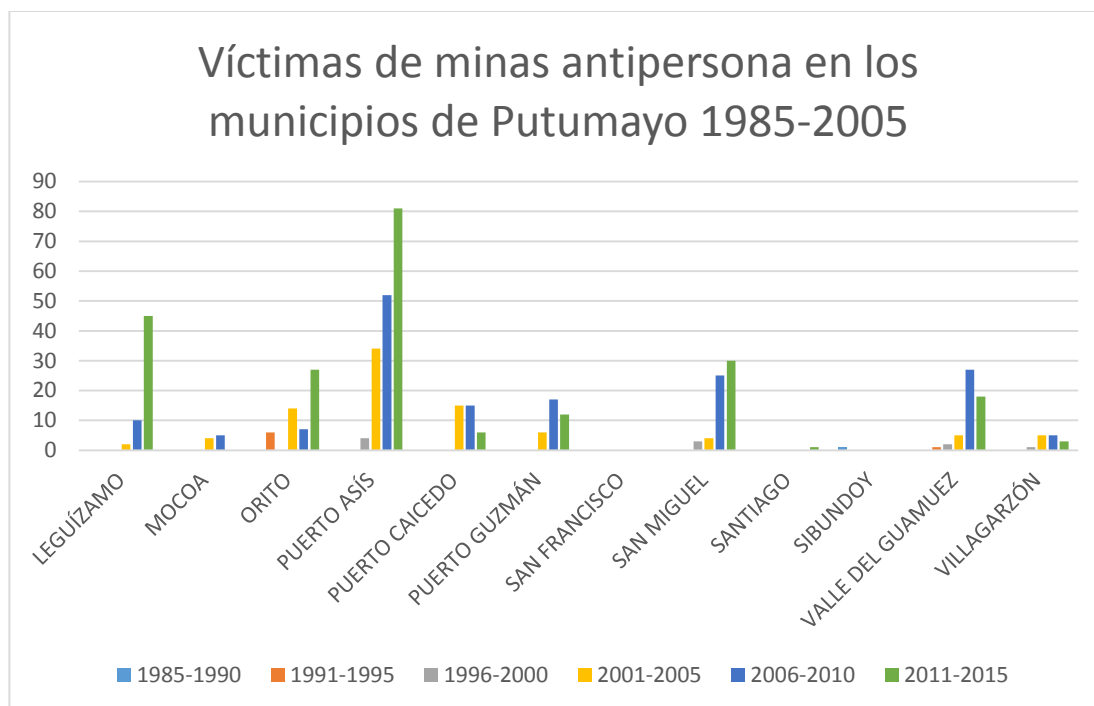
“(...) de acuerdo con la normativa y jurisprudencia nacional e internacional sobre violaciones de Derechos Humanos (D.D.H.H.) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (D.I.H), son víctimas de MAP y MUSE aquellas personas de la población civil o miembros de la fuerza pública que hayan sufrido perjuicios en su vida, su integridad personal, incluidas lesiones físicas o psicológicas, sufrimiento emocional, así como el menoscabo de sus derechos fundamentales, pérdida financiera o deterioro en sus bienes, como consecuencia de actos u omisiones relacionadas con el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de Minas Antipersonal (MAP)” (Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, 2017).

En la legislación interna, es importante y nutrido el marco normativo respecto de las Minas Antipersona, entre las que resaltamos los siguientes: leyes 469 de 1998, 554 de 2000 y 759 de 2002, decretos 2150 de 2007 y 1649 de 2014, más el documento CONPES 3567 de 2009.

Entre 1985 y 2015 se han registrado 493 víctimas de minas antipersona en los municipios del Departamento. El primer caso se registró en el municipio de Sibundoy, en el año de 1993. En 1996 se registraron 6 casos en Orito, y en 1995

otro caso en el municipio de Valle del Guamuez. A partir del año 1997 aumentó el número de víctimas año a año y en casi todos los municipios del Putumayo, a excepción de Santiago y Sibundoy, en donde únicamente se reportó un caso en cada municipio en el periodo.

En Puerto Asís se concentraron el 35% de los casos registrados en el periodo, que equivale a 171 víctimas. Le sigue el municipio de San Miguel con el 13% de los casos, que corresponde a 62 víctimas reportadas, Leguizamo con 12% de los casos, es decir 57 víctimas y finalmente Orito y Valle del Guamuez, con el 11% de las víctimas reportadas cada uno, lo que corresponde a 54 y 53 casos respectivamente.



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la Red Nacional de Información (RNI) con corte al 01 de abril de 2016.

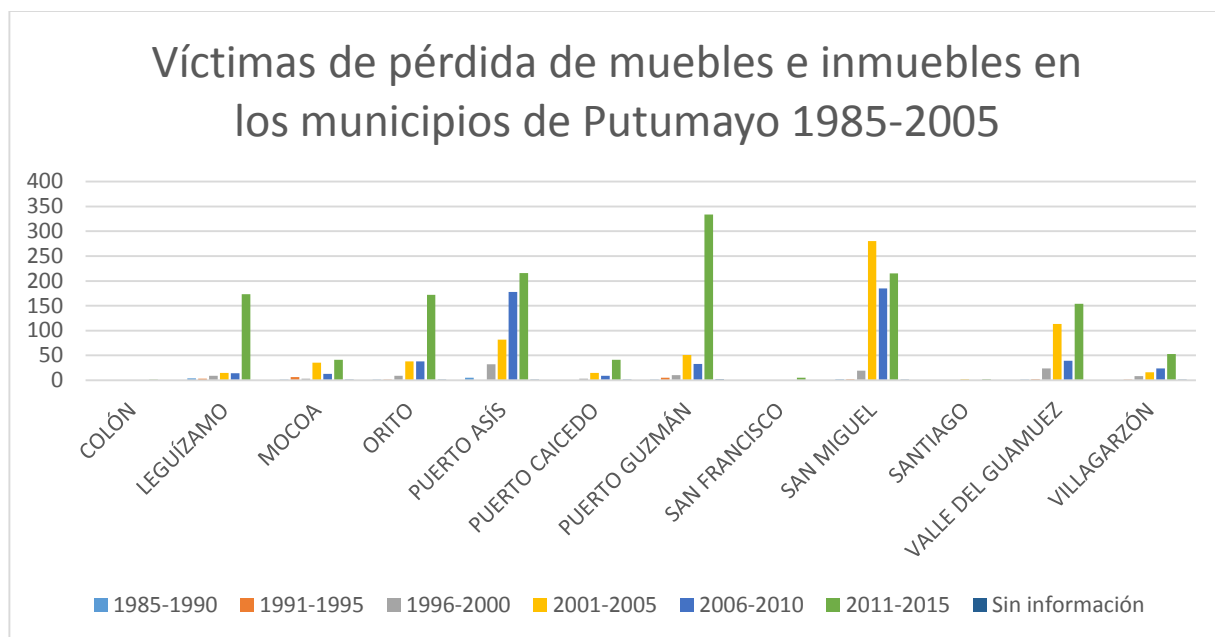
Durante el año 2000 se concentró el mayor número de víctimas, el 20% que corresponde a 100 víctimas. En el año 2008, se reportaron 68 casos, es decir el 14% y en el año 2011, se presentaron 47 casos, que corresponden al 10%.

4.1.9. Perdida de muebles e inmuebles

Sin entrar a hacer precisiones de tipo jurídico relativas a la naturaleza de los bienes muebles e inmuebles de que trata nuestro Código Civil, este hecho

victimizante comporta una pérdida material que normalmente padece la persona “despojada”, información que refleja al momento de diligenciar el Formulario de Declaración y que se refiere a semovientes, muebles, enseres y electrodomésticos, herramientas, cultivos y plantaciones, maquinaria y vehículos entre otros.

Entre 1985 y 2005 se registraron 2.747 casos en el Departamento. El 26% de estos casos, es decir 704 víctimas se registraron en San Miguel. En el municipio de Puerto Asís, por su parte, se registraron 514 casos, que equivalen al 19% del total de casos en el periodo. Seguido por Puerto Asís y Valle del Guamuez con 436 y 333 casos, que corresponden al 16% y 12% respectivamente.



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la Red Nacional de Información (RNI) con corte al 01 de abril de 2016.

El análisis anual muestra que en el 2013 se registró el mayor número de casos con 539 víctimas, equivalente a 539 víctimas. Seguido por el año 2005, en el cual se registraron 348 casos, es decir el 13%; en el año 2012 se registraron 318 víctimas, equivalente al 12%; y finalmente el año 2014, con 282 víctimas, el 10%.

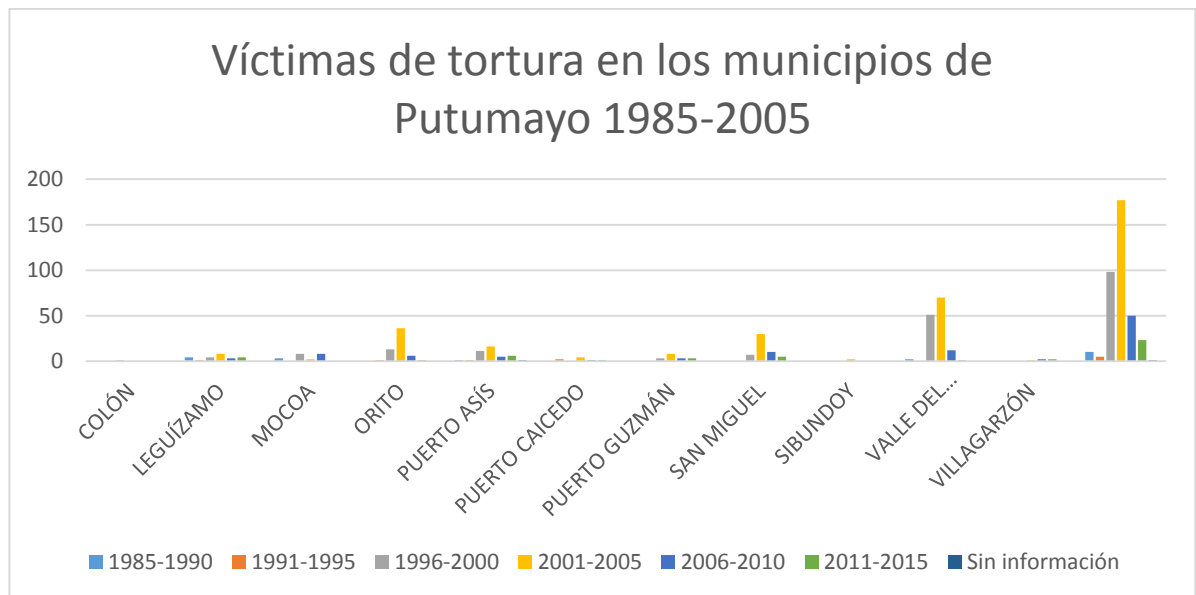
4.1.10. Tortura.

El Código Penal Colombiano, eleva la Tortura a delito autónomo, con la particularidad de ser en persona protegida, en los siguientes términos:

“Art. 137. Tortura en persona protegida. El que con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, inflija a una persona dolores o sufrimientos, físicos o síquicos, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospeche que ha cometido, o de intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación (....)” (Código Penal Colombiano; Ley 599 , 2000).

El Estatuto de Roma (1998) de la Corte Penal Internacional, proscribe en el artículo 8 (2) (a) (ii) y (iii), “la tortura o los tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos” y el “causar deliberadamente grandes sufrimientos o atentar gravemente contra la integridad física o la salud”, conductas a su turno reprochadas en el Derecho Internacional Humanitario a través de los Convenios III (relativo al trato dado a los prisioneros de guerra) y IV (relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra) ambos celebrados en Ginebra en el año 1949, en sus artículos 130 y 147, respectivamente.

Al revisar las estadísticas sobre víctimas de tortura en el Departamento arrojadas por la RNI, se encuentra que no hay registro sobre los municipios del Alto Putumayo o Valle de Sibundoy. En el Putumayo se registraron un total de 364 casos, de los cuales el 37% se presentaron en el Valle del Guamuez, seguido de Orito con un 16% y Puerto Asis con 11%.



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la Red Nacional de Información (RNI) con corte al 01 de abril de 2016.

En los años de 1999, 2001 y 2002 se registró un aumento significativo de este hecho victimizante. pues pasó de 9 víctimas en 1998 a 49 víctimas en 1999. En este año se concentró el 13% de todos los casos registrados en el periodo e igual número de víctimas en el año 2002. En el año 2001 y 2003 los casos alcanzaron el 11% de los registrados en el periodo, 40 y 39 víctimas respectivamente.

En el municipio de Colón únicamente se registro un caso, específicamente en el año 2000.

4.1.11. Vinculación niños y adolescentes

Este hecho victimizante, eufemísticamente enunciado como “vinculación”, refleja uno de los dramas o aspectos más reprochables de nuestro conflicto armado, la vinculación o reclutamiento de los menores de edad como partícipes de la confrontación, la utilización de un grupo poblacional particularmente vulnerable, niños que pasan de ser espectadores a objetivos y victimarios, sujetos además de otras infracciones al derecho internacional humanitario como secuestros, delitos sexuales, desplazamientos, etc.

La legislación nacional (Código Penal), en su artículo 162 consagra el “Reclutamiento Ilícito” como un delito particular, estableciendo los dieciocho años como la edad para entrar en los terrenos de su definición legal.

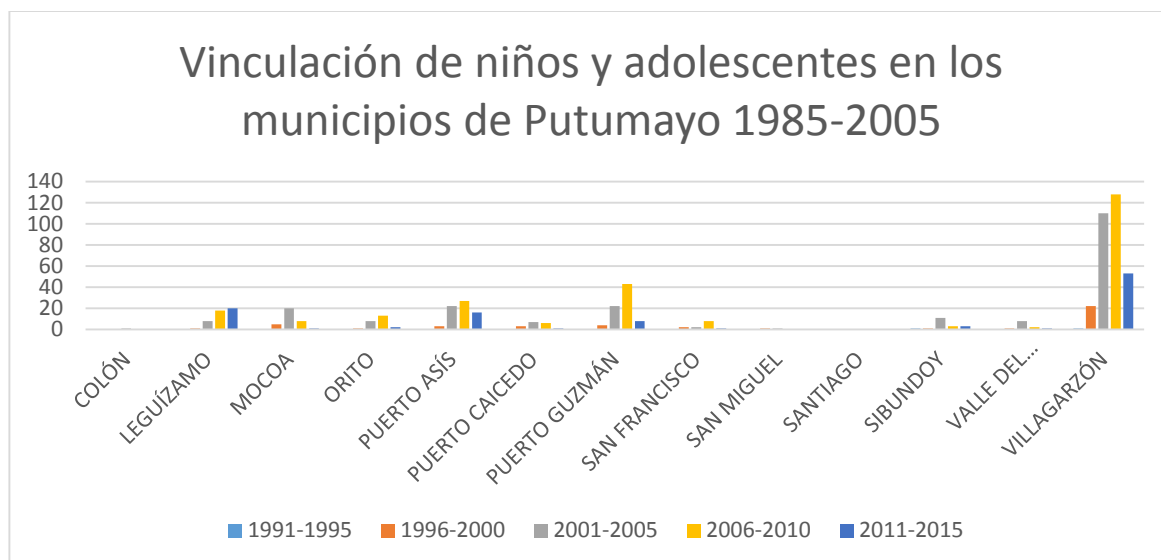
El Estatuto de Roma, en su artículo 8 (2) (b) (xxvi) también provee una específica prohibición respecto del reclutamiento o alistamiento de niños en las fuerzas armadas nacionales o su utilización para participar activamente en las hostilidades, diferenciándose de nuestro Código Penal, en que la edad para hablar de niños ajenos a la guerra, es de quince y no dieciocho años, como lo establece nuestra norma interna.

La censura al reclutamiento de menores también encuentra fundamento jurídico en las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario, de acuerdo con lo siguiente:

- Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra. Art. 77 (2)
- Convenio sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas (1989). Art. 38 (2) y (3).
- Estudio sobre Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, CICR. Ed 2007. Reglas 136 y 137

Entre 1985 y 2015 se registraron 314 casos de vinculación de niños y adolescentes en el Putumayo. Al igual que en los registros de otros hechos victimizantes cuatro (4) municipios concentraron la mayoría de las víctimas. En Puerto Guzman se presentó el 25% de las víctimas registradas: 77 casos, seguido de Puerto Asís, con el 22% de los casos: 68 víctimas. En el municipio de

Leguizamo se registraron 47 casos , equivalentes al 15,5% del total del periodo y finalmente Mocoa donde se presentaron el 11% de casos, con 34 registros.



*Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la Red Nacional de Información (RNI) con corte al 01 de abril de 2016.

El análisis anual indica que en el año 2003 y entre 2005 y 2011 se presentó un aumento de casos. El 2003 concentró el 12% de víctimas registradas con 38 casos, mientras que entre 2005 y 2011 hubo un promedio de 26 víctimas registradas cada año.

Entre 1985 y 1993, al igual que en 1995 no se registró ningún caso relacionado con vinculación de niños y adolescentes.

4.2. Enfoque Diferencial

4.2.1. Género

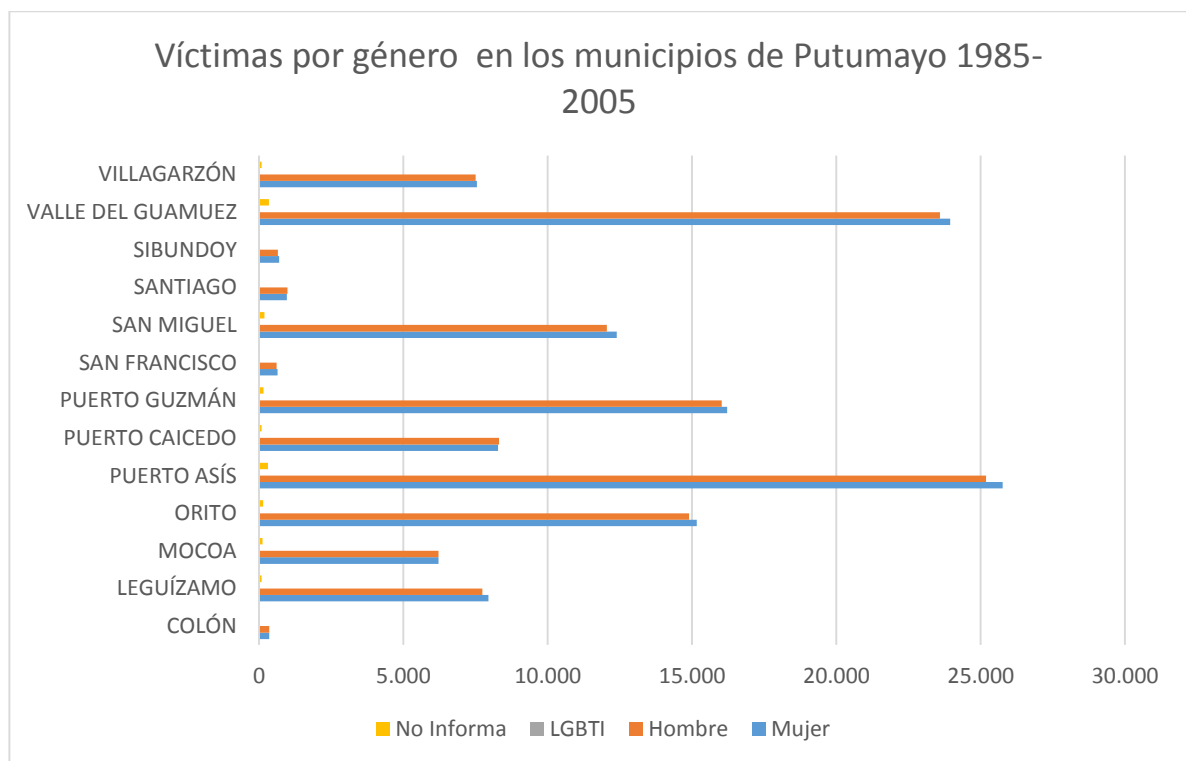
El enfoque diferencial, encuentra sustento legal desde la propia ley 1448 de 2011, en la parte de los principios generales y de manera específica en su artículo 13, manifiesta lo siguiente:

“El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género,

orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen, contarán con dicho enfoque (...)"

El enfoque de género supone además el reconocimiento de que el conflicto armado colombiano ha afectado de manera diferente y desproporcionada a las mujeres y los colectivos LGTBI, poblaciones históricamente excluidas y discriminadas, que frente a los hechos victimizantes, reclamaban una respuesta efectiva y garantista del goce efectivo de derechos a las víctimas ubicadas en este enfoque diferente.

De acuerdo con la información de la Red Nacional de Información entre 1985 y 2015 se registraron 251.732 víctimas en el Putumayo, de las cuales el 50% son mujeres, el 49 hombre y el restante LGTBI y víctimas que no informaron su género.



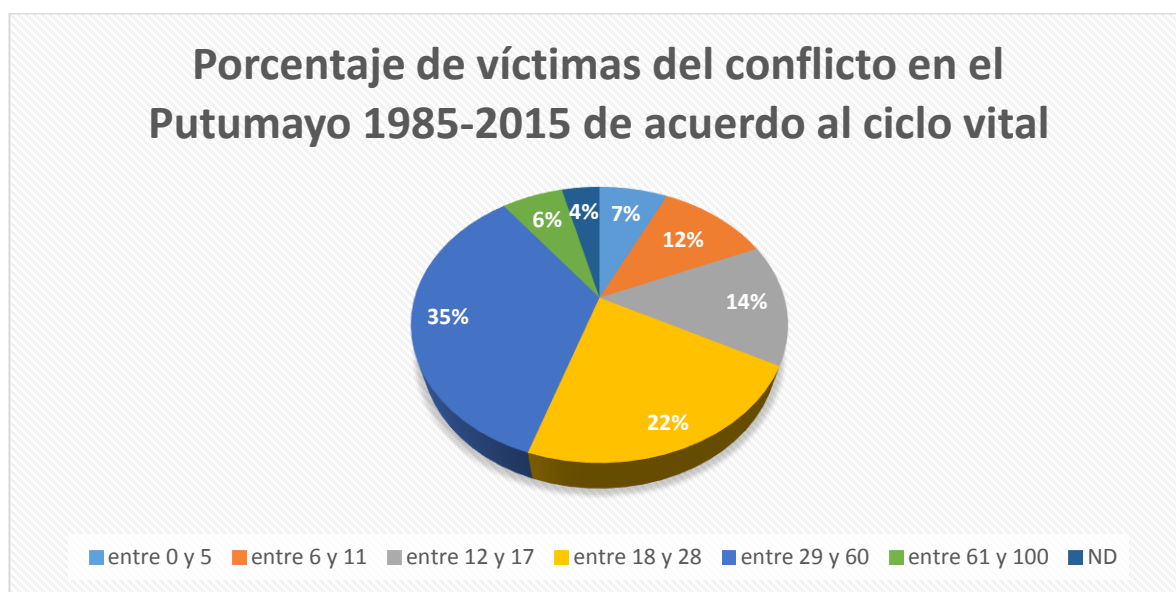
* Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la Red Nacional de Información (RNI) con corte al 01 de abril de 2016.

El 20% de las víctimas mujeres y hombres se reportaron en el municipio de Puerto Asís, seguido por el Valle del Guamuez, donde se registró el 19% de víctimas mujeres y hombres.

4.2.2. Ciclo Vital

El enfoque diferente basado en la edad de las víctimas, presupone que la política pública de una respuesta particular y diferenciada, en razón precisamente de encontrarse la persona, en un estado concreto de su ciclo vital.

En el Departamento del Putumayo el 35% de las víctimas registradas entre 1985 y 2005 se encuentran entre 29 y 60 años, es decir 87.254 , seguidas por las víctimas entre 18 y 28 años que representan el 22%, es decir 56.218 personas.



Los municipios en los que se concentró el registro de víctimas en los diferentes rangos del ciclo vital son Puerto Asis, Valle del Guamuez y Puerto Guzman. Puerto Asis concentra en promedio el 21% de las víctimas en cada uno de los rangos de edad, Valle del Guamuez, por su parte concentra el 19% de las víctimas en cada uno de los rangos de edad y finalmente Puerto Guzman en donde se registra en promedio el 13% de las víctimas en cada rango de edad.

4.3. Oferta institucional

El Centro de Memoria Histórica (CNMH) (2015) menciona las dificultades que ha tenido el Departamento del Putumayo para atender a la población víctima,

limitaciones que datan desde la creación legal de los municipios del Departamento hasta hoy en día. Entre estas, se encuentra la escasez de recursos, la falta de competencias adecuadas por parte de las administraciones locales para atender la situación humanitaria, la falta de conocimientos de la Ley y de las rutas de atención humanitaria. Algunos registros indican que para el año 2013 todavía se seguía trabajando bajo el marco de la Ley 387 de 1997 (Centro de Memoria Histórica, 2015).

De hecho, el Plan Departamental de Desarrollo “Putumayo solidario y competitivo 2012-2015” recoge esta situación problemática de esta manera:

Desde 1997, el 100% de las instancias del sistema departamental y municipal presentan debilidades en la implementación, seguimiento, sistematización y evaluación de la política pública de atención a población víctima, debido al desconocimiento de la normatividad, falta de asistencia técnica y acompañamiento, rotación de funcionarios y escasa voluntad política, generando desarticulación y descoordinación institucional, y débil avance en el goce efectivo de derechos de la población víctima.

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, en su primer informe al Congreso (2014) ha concluido que todavía se presentan demoras en varios de los procesos tales como la valoración de los formatos únicos de declaración y, proceso de notificación. Así mismo, en este informe se identifican problemas estructurales en materia de educación, salud, infraestructura e industrialización, en general imposibilidad de proveer servicios básicos por el Estado, los que ha generado una falta de comunicación entre las instituciones y habitantes, por lo tanto, un escaso diálogo entre las víctimas y los funcionarios del Departamento.

Las mesas en las que participó la Comisión, mostraron inconformismo frente a los proyectos municipales relacionados con vivienda debido a la demora en consecución de los predios, inconvenientes con el agua potable, y baja calidad de las viviendas (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 , 2014).

Oferta Institucional

Entidad	Nivel de Gobierno			Ubicación
	Nacional	Deptal.	Municipal	
ICBF		X		Leguizamo
Alcaldía Municipal			X	13 municipios
Defensoría del Pueblo		X		Mocoa
Personería Municipal			X	Mocoa

Policía Nacional	X	X	X	13 municipios
Comisaria de Familia			X	Leguizamo
INCODER		X		Mocoa
Notaria				Mocoa, Puerto Asís, Orito, Puerto Leguizamo, Santiago, Valle del Guamez, Villagarzón,
Oficinas de Notariado y Registro de Instrumentos Públicos		X		Puerto Asís y Mocoa
Instituto Geográfico Agustín Codazzi		X		Mocoa
DT. Unidad de Víctimas		X		Mocoa Puerto Asís Puerto Leguizamo Valle del Gamuez Valle de Sibundoy
Departamento de Prosperidad Social	X	X		Mocoa
Registraduría			X	13 municipios
SENA			X	Leguizamo
Gobernación		X		Mocoa
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	X			Bogotá
Fuerza Pública		X	X	Mocoa
Fiscalía		X		Leguizamo
Juzgado promiscuo		X		Leguizamo
Oficina de Medicina Legal Seccional Putumayo		X		Mocoa
Casas de justicia				Mocoa y Puerto Asís.
Procuraduría		X		Mocoa
Fondo Nacional del Ahorro				Mocoa
Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas		X	X	Leguizamo, Mocoa y Puerto Asís.

*Elaboración propia con base en lo datos de los Planes de Acción Territorial de los municipios del Putumayo.

En el tema educativo la oferta institucional no responde a las necesidades del Departamento, ya que los programas ofrecidos por el SENA son determinados y pensados desde Bogotá, y no responden a las necesidades de la población (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 , 2014). Esta apreciación también corresponde a una de las debilidades planteadas en el PAT del Departamento del Putumayo

Si bien en el Departamento están presentes las instituciones encargadas de atender a las víctimas del conflicto armado, la presencia institucional y los servidores públicos no parecen ser suficientes para responder a las necesidades de la población, ya que la mayoría de procesos es lento, por ejemplo “la titularidad de las tierras en el Departamento es mínima con respecto al volumen de tierras propiedad del Estado que son apropiadas por colonos y campesinos”, “la intervención del sector público adolece de programas y proyectos de vivienda amplios y suficientes para la gran demanda que requiere la población del Departamento ” (Gobernación del Putumayo, 2012).

4.4. Planes de Acción Territorial y presupuesto

El artículo 174, numeral 4 de la ley de víctimas, establece que las entidades territoriales deben elaborar y ejecutar planes de acción con el fin de garantizar las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. Por su parte, el Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 de 2011, en el artículo 254, Capítulo III., Sistema de corresponsabilidad y herramientas para la articulación, plantea que los planes de acción territorial deben guardar coherencia con el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas, así como con los Planes de Desarrollo Territorial. Así mismo, que estos planes deben contener la caracterización de las víctimas del territorio, los hechos victimizantes, la asignación presupuestal y los mecanismos de seguimiento y evaluación. La vigencia de los planes de acción es de cuatro años, de acuerdo al periodo de la administración local.

4.4.1. Putumayo

El Plan de Acción Territorial del Departamento del Putumayo 2012, hace un análisis completo de la dinámica por cada uno de los componentes de la Ley y cada hecho victimizante, así mismo incluye estadísticas desde el año 2012.

Además de definir los programas, proyectos y presupuesto de acuerdo a cada componente incluye un capítulo de ejecución y seguimiento. Este último está en cabeza de las secretarías técnicas y miembros de cada comité, quienes se reunirán cada tres meses. Así mismo, el Comité Territorial de Justicia Transicional hará seguimiento cada 6 meses. Entre los elementos que se deben evaluar se encuentra la coherencia entre el PAT y los planes operativos interinstitucionales, los tiempos y nivel de ejecución, cumplimiento de metas.

Proyectos y presupuesto Plan de Acción Territorial Departamento del Putumayo

Componente	No. Proyectos	Presupuesto asignado
Prevención y protección	14 proyectos	2.400.000.000
Asistencia y Atención	40 proyectos	99.981.000.000
Reparación integral	16 proyectos	4.265.000.000
Verdad y justicia	3 proyectos	180.000.000
Fortalecimiento Institucional	10 proyectos	1.684.000.000
Total	83	108.510.000.000

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Plan de Acción Territorial Departamento de Putumayo

De acuerdo a la información del Plan de Acción Territorial del Departamento más del 90% del presupuesto es destinado al componente de asistencia y reparación, mediante programas que buscan amparar el derecho al registro, la identidad, la reunificación familiar, la atención humanitaria, la alimentación, la salud, educación, vivienda, generación de ingresos y retorno y reubicación. El 3,9% del presupuesto se destinó al componente de reparación integral, seguido por el componente de prevención y protección con un 2,2% del presupuesto.

Gasto municipal destinado a Atención y Reparación a las víctimas

Municipio	Total	Prevención	Atención Humanitaria	Educación	Salud	Vivienda	Generación de Ingresos	Otros componentes
Mocoa	19.856.795			256.584	19.600.211			
Puerto Asís	59.000		50.000				9.000	
Sibundoy	39.720	23.600	4.000					12.120
San Miguel	4.084.900	2.500	10.766	137.353	3.889.033	5.768	15.000	24.480
Villa Garzón	0							

*Fuente: (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 , 2014)

De acuerdo con la información recopilada por la Comisión de Seguimiento al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, se encuentra que el único municipio que ha destinado presupuesto para todos los componentes de la Ley es San Miguel. Mocoa por su parte los ha concentrado en educación y salud. La destinación del gasto local corresponde a las necesidades y dinámicas de cada municipio.

Frente al apoyo de la Gobernación a los municipios del Departamento, en este mismo informe se hace evidente el rezago institucional y la falta de articulación y apoyo entre estas dos entidades. La gobernación ha enfocado su esfuerzo en capacitaciones, dejando en segundo plano la asistencia técnica que requieren los municipios.

4.4.2. Mocoa

El PAT del municipio de Mocoa cumple con la estructura solicitada por la normatividad, la caracterización de las víctimas del territorio y los hechos victimizantes son ampliamente descritos. Sin embargo, cuando se hace un análisis de la asignación presupuestal para la población víctima, se encuentra que el municipio presenta una matriz en la que se incluye diferentes programas de carácter general en los que algunas víctimas se pueden beneficiar, pero que no van dirigidos a ellos de manera específica. El único programa que está enfocado únicamente a víctimas se denomina Atención y apoyo a la población víctima del conflicto armado, el componente “Prevención Y Protección” es el único que cuenta con una asignación presupuestal, para el periodo 2012-2015 se asignaron 41.062 millones de pesos¹⁶.

No obstante, esta es toda la información con la que se cuenta en dicho documento, ya que no hay una descripción detallada de los componentes estratégicos, proyectos y asignaciones tal como lo establece el Decreto 4800 de 2011 reglamentario de la Ley 1448 de 2011.

En el acta del 24 de abril de 2015, de la Unidad Administrativa y Técnica de Planeación, Gestión y Evaluación Municipal, en la que se busca ajustar y actualizar el PAT municipal, se manifiesta la dificultad que se presenta en el municipio para gestionar recursos, ya que “no hay asignaciones presupuestales para la realización del PAT” y además “no hay asignaciones presupuestales específicas para cada situación”. El alcalde, en esta acta, también afirma que, en

¹⁶ El PAT de Mocoa no indica si las cifras se encuentran en millones de pesos, por lo tanto, suponemos que son Millones de Pesos.

temas de vivienda, es el gobierno quien saca las convocatorias, y que lo que concierne al municipio, como el estudio de suelos, es muy difícil de cumplir ya que no hay recursos suficientes para ello.

4.4.3. Orito

No fue posible ubicar el PAT del municipio de Orito de la vigencia 2012-2015, sin embargo, el análisis del PAT vigencia 2016-2019 indica que se ha avanzado en la formulación de este instrumento. En el Plan de Desarrollo “Orito necesita quien lo quiera” incluye programas, metas y medidas asociadas a cada derecho de la población víctima y a los componentes, aunque no es claro cuál es el presupuesto asignado para dichos programas, pues en la sección “Proyección presupuestal y recursos” se hace un resumen de las partidas presupuestales asignadas en los años 2012, 2013, 2014, y 2015 sin especificar los proyectos, programas o componentes.

Año	Presupuesto
2013	114.000.000
2014	118.000.000
2015	123.000.000

*Fuente: PAT Orito 2016-2019

Dentro de las actividades realizadas en la vigencia anterior, se resaltan los procesos de capacitación a los funcionarios de la alcaldía en normatividad para la implementación de la ley de víctimas, la creación del Comité de Justicia mediante Decreto 026 de 14 de febrero de 2012 y la verificación de la capacidad de responder a la normatividad en materia de víctimas por parte de la alcaldía.

4.4.4. Puerto Asís

La presentación del PAT de este municipio hace una salvedad en la presentación del mismo, referente a los escasos recursos con los que se cuenta para atender a la población víctima y al esfuerzo fiscal que debe hacer la administración municipal para ofrecer una mejor calidad de vida de las víctimas del conflicto armado:

Es muy importante informar que el Municipio está haciendo con este documento un esfuerzo presupuestal significativo tal como lo solicita

la ley 1190 de 2008, pero nos encontramos que nuestro presupuesto se encuentra bastante reducido y que la única forma es financiar estos programas es con recursos de regalías, que como es por todos conocido tienen un proceso diferente. Se trata entonces, que la Alcaldía aporte unos recursos, y articularlos con el Departamento y subsidiarlos con la Nación; es hacia allá donde van a estar encaminados nuestros esfuerzos para lograr que se ejecuten proyectos que puedan solucionar los problemas de las víctimas y que éstas puedan superar la situación de vulnerabilidad en la cual se encuentran (Plan de Acción Territorial Municipal, 2012).

El PAT del municipio de Puerto Asís hace una caracterización detallada del conflicto y de la población víctima, a diferencia de la mayoría de municipios, diagnostica y analiza cada componente, establece la priorización de la problemática, el objetivo y define los programas y proyectos y presupuesto. Para la vigencia el municipio destino un total de 1799 millones de pesos para 49 proyectos distribuidos en los 5 componentes de la Ley de víctimas.

Gasto municipal destinado a Atención y Reparación a las víctimas vigencia 2012-2015

Componente	No. Proyectos	Presupuesto asignado
Prevención y protección	10 proyectos	791
Asistencia y Atención	28 proyectos	351
Reparación integral	5 proyectos	273
Verdad y justicia	2 proyectos	48
Fortalecimiento Institucional	4 proyectos	336
Total	49	1.799

*Fuente: Elaboración propia con base en datos del PAT Puerto Asís 2012-2015.

El documento además de diagnosticar y analizar los principales aspectos relacionados con la implementación de proyectos para víctimas, también enumera los principales inconvenientes a la hora de implementar el PAT. Entre los aspectos más relevantes se encuentra la falta de presupuesto para el desarrollo de programas enfocados a la población víctima, las inconsistencias en la información

estadística de víctimas y la presentación de los proyectos relacionados con víctimas ante los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) para acceder a los recursos de regalías.

4.4.5. Leguízamo

El PAT del municipio de Leguízamo, cumple de manera satisfactoria la mayoría de las características solicitadas en la ley para este tipo de documentos.

El PAT tiene como objetivo general

Diseñar, coordinar e implementar estrategias de intervención orientados a la prevención de situaciones generadoras de desplazamientos forzados en el municipio de Leguízamo y atender de forma oportuna, adecuada y progresivamente las necesidades y prioridades de la población víctima de violencia, teniendo en cuenta el goce efectivo de los derechos, el enfoque diferencial y los lineamientos de la Política Pública Nacional. (Alcaldía de Leguízamo, 2012)

El documento hace la caracterización de la población víctima, describe la dinámica del conflicto en el municipio e identifica los factores de riesgo. Acá se describen situaciones que son transversales a todos los municipios del Departamento como la presencia de grupos armados ilegales, de grupos de delincuencia común, desapariciones forzadas producto de los grupos de delincuencia común, reclutamiento forzado de menores y poco acceso a las vías de comunicación.

En cuanto a los proyectos y presupuesto asignado, el municipio planeó 83 proyectos, con un presupuesto total de 5.755.099.564 millones de pesos. En la matriz presupuestal no se indican las fuentes de los recursos,

Componente	No. Proyectos	Presupuesto asignado
Prevención y protección	5 proyectos	339.000.000
Asistencia y Atención	29 proyectos	5.398.599.564
Reparación integral	3 proyectos	4.500.000,0

Verdad y justicia	1 proyecto	1.000.000
Fortalecimiento Institucional	4 proyectos	32.000.000
Total	83	5.775.099.564

*Fuente: Elaboración propia con base en datos del PAT Puerto Leguizamo 2012-2015.

4.4.6. Sibundoy

El objetivo del PAT municipal de Sibundoy 2012-2015 es

Contribuir de manera efectiva y real en la prevención de la ocurrencia de hechos victimizantes y en la atención, asistencia y reparación integral de la población víctima del conflicto armado en el Municipio de Sibundoy de manera coordinada y articulada con todas las instancias que hacen parte del SNARIV para avanzar en el goce efectivo de derechos de la población con enfoque diferencial.

El plan cumple de manera formal con los temas solicitados por Ley: 1. Fase preparatoria; 2. Fase de Formulación; y 3. Fase de Seguimiento y Evaluación. Sin embargo, el plan no aborda los programas y/o proyectos, metas ni tampoco indicadores. En el PAT se hace referencia a que estos elementos se encuentran en la matriz No. 2, pero, dicha matriz no se encuentra en el PAT.

Cuando el PAT aborda la fase de seguimiento, se hace un recuento de las instancias que tienen esta labor, tales como el CMJT y la Mesa de Participación de Víctimas. Se plantean unos lineamientos para elaborar la evaluación y seguimiento al PAT, los actores que se deben involucrar y las fuentes que se usaron para elaborar esta fase- Sin embargo, al igual que la fase de formulación, acá no se desarrolla de manera integral, pues no se incluye la matriz No. 3 que es la que contiene los mecanismos de seguimiento al PAT de manera puntual.

4.4.7. San Miguel

El PAT de San Miguel empieza haciendo una caracterización del municipio, del conflicto armado y de la población víctima. Así mismo, hace un diagnóstico de las necesidades de la población víctima del conflicto armado por componente de la ley de víctimas y por derecho.

Dentro de los problemas que se identifican, se encuentra la insuficiente capacidad administrativa del municipio para garantizar los derechos de las víctimas: El derecho a la vida seguridad, integridad y libertades personales. Esta insuficiencia también se extiende a los recursos y oferta institucional para garantizar la alimentación, atención inmediata no es suficiente para atender a las víctimas de desplazamiento:

Componente	No. Proyectos	Presupuesto asignado
Prevención y protección	11 proyectos	40.000.000
Asistencia y Atención	22 proyectos	3.210.208.000
Reparación integral	5 proyectos	12.000.000,0
Verdad y justicia	3 proyectos	0
Fortalecimiento Institucional	3 proyectos	11.000.000
Total	44	3.273.208.000

*Fuente: Elaboración propia con base en datos del PAT San Miguel 2012-2015

A pesar de que el PAT de San Miguel está bien estructurado y hace un análisis profundo sobre las características de la población del municipio y de la población víctima, los problemas y las necesidades que se deben afrontar para implementar la Ley de víctimas y los proyectos y presupuesto, la matriz de evaluación y seguimiento no fue diligenciada, por lo que no es posible tener claridad sobre cómo el municipio determinó el cumplimiento de las metas y que correctivos se tomaron en la implementación de los proyectos.

4.5. Sobre los Comités Territoriales de Justicia Transicional

Los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) fueron contemplados en la Ley de víctimas y reglamentados mediante el Decreto 4800 de 2011. Están conformados por:

- ✓ El Gobernador o el alcalde, el Secretario de Gobierno departamental o municipal.
- ✓ El secretario Planeación departamental o municipal.
- ✓ El Secretario de Salud departamental o municipal.
- ✓ El Secretario de educación departamental o municipal.
- ✓ El Comandante de División o el comandante de Brigada, que tenga jurisdicción en la zona.
- ✓ El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción.
- ✓ El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- ✓ El Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- ✓ Un representante del Ministerio Público (Procurador Regional y Defensor Regional para el Departamento, y procurador provincial o distrital y personero municipal o distrital para el caso de los municipios y/o distritos)
- ✓ Dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas.
- ✓ Un delegado del Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Los CTJT son de tres órdenes: departamentales, distritales y municipales. Tienen como funciones:

- ✓ Elaborar los planes de acción (art. 173 Ley 1448 de 2011).
- ✓ Coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (art. 173 Ley 1448 de 2011).
- ✓ Articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición (art. 173 Ley 1448 de 2011).
- ✓ Coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable (art. 173 Ley 1448 de 2011).
- ✓ Adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración (art. 173 Ley 1448 de 2011).
- ✓ Brindar información a la Unidad Administrativa Especial para la atención y Reparación Integral a las Víctimas sobre hechos victimizantes masivos que permitan la valoración de los mismos (art. 47 decreto 4800 de 2011).
- ✓ Las acciones de coordinación, planeación, seguimiento y participación de las víctimas incluidas en los procesos de retorno y reubicación se realizarán en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional bajo los lineamientos previstos en el Protocolo de Retorno y Reubicación (art. 76 decreto 4800 de 2011).

- ✓ Elaborar los planes de Retorno y Reubicación (art. 78 decreto 4800 de 2011).
- ✓ Establecer las fechas para honrar a las víctimas (art. 185 decreto 4800 de 2011).
- ✓ Instancia de concertación para las gobernaciones y alcaldías encargadas de formular y ejecutar planes integrales de prevención (art. 202 decreto 4800 de 2011).
- ✓ Emitir conceptos de las condiciones de seguridad de las zonas de retorno o reubicación. Reubicación (par. 3, art. 219 decreto 4800 de 2011).
- ✓ Servir de instancia de articulación para la elaboración de los planes de acción (art. 252 decreto 4800 de 2011).
- ✓ Coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en cada nivel territorial (art. 252 decreto 4800 de 2011).
- ✓ . Articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas (art. 252 decreto 4800 de 2011).
- ✓ Coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población víctima.
- ✓ Preparar informes sobre las acciones que se han emprendido y su resultado, los recursos disponibles y los solicitados a otras autoridades locales, regionales y nacionales, sobre las necesidades de formación y capacitación del personal que ejecutará las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

Las reuniones del comité se deben realizar mínimo cada cuatro meses para realizar una evaluación del proceso de implementación de los planes de acción.

4.5.1. CTJT Departamento del Putumayo

El Gobernador del Putumayo mediante el Decreto 040 de enero de 2012 creó el Comité Departamental de Justicia Transicional. Durante este año, se realizaron 7 Comités (Gobernación del Putumayo, 2012) y se crearon los subcomités técnicos, que serían modificados mediante el Decreto 306 de 6 de octubre de 2015. Los subcomités tienen como función diseñar e implementar la política pública de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las víctimas.

Los subcomités que operan actualmente en el Departamento son: 1). Subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición, 2). Subcomité de Asistencia y Atención, 3). Subcomité de Restitución, 4). Subcomité de Reparación Colectiva, y 5). Subcomité de Sistemas de Información. A su vez, el Subcomité de Restitución se conforma de tres mesas temáticas: Mesa Departamental de Tierras, Mes Departamental de Vivienda y Mesa Departamental de Generación de Ingresos. Cada Subcomité tiene unas competencias definidas:

Competencias de los Subcomités

	Subcomité	Competencias
1	Subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición.	Formula, Orienta, planifica, concierta, articula y evalúa las acciones y medidas desarrolladas en el Departamento encaminadas a evitar la ocurrencia de violaciones de DH, e infracciones al DIH, y neutralizar o superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto armado interno,
2	Subcomité de Asistencia y Atención	Formula, orienta, planifica, concierta, articula y evalúa medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.
3	Subcomité de Restitución,	Formula, orienta, planifica, concierta, articula y evalúa las acciones desarrolladas en el Departamento para lograr la restitución de derechos, desde la Restitución de Tierras, la Restitución de Vivienda y Restitución de Generación de Ingresos.
4	Subcomité de Reparación Colectiva,	Formula, orienta, planifica, concierta, articula y evalúa las acciones desarrolladas en el Departamento para impulsar y coordinar los procesos relacionados con las medidas judiciales, administrativas, sociales, económicas y colectivas,
5	Subcomité de Sistemas de Información.	Formula, orienta, planifica, concierta, articula y evalúa las acciones desarrolladas en el Departamento para apoyar el diseño e implementación de procesos y procedimientos que permitan la interoperabilidad, trazabilidad y el flujo eficiente de la información entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

*Elaboración propia de acuerdo al Decreto 306 de 6 de octubre de 2015.

El Decreto 306 de 2015, también incluye importantes elementos que orientan el funcionamiento de los Subcomités, entre ellos los principios bajo los cuales se rigen, sus responsabilidades¹⁷ y la de los miembros y los derechos de los integrantes entre otros.

De acuerdo a la ficha departamental del Putumayo, “con corte al 30 de marzo de 2013 se instalaron 15 Comités Territoriales de Justicia Transicional, en los que hay

¹⁷ Las responsabilidades y otros aspectos fueron definidos previamente en el Decreto 4800 de 2011, por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011

11 organizaciones de víctimas y 2 organizaciones defensoras de derechos de las víctimas” (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

4.5.2. CTJT Puerto Asís

La primera reunión del CTJT en el municipio de Puerto Asís se llevó a cabo el 17 de febrero de 2017¹⁸. La presentación del alcalde sobre las responsabilidades que tienen el municipio frente a las víctimas hace énfasis en las falencias debido a los pocos recursos con los que cuentan para afrontar las nuevas responsabilidades:

Si bien esta ley es una iniciativa del Gobierno Nacional, la responsabilidad en su ejecución es compartida con los entes territoriales, y es allí donde se presentan las falencias en razón a los pocos recursos que se posee. Es por ello que se requiere de hacer un esfuerzo institucional y una articulación Municipio, Departamento, Nación. (Comité Territorial de Justicia Transicional Municipio de Puerto Asís, 2012)

De acuerdo al acta No. 02 de febrero 17 de 2012, el municipio mediante el Decreto No 106 de febrero 17 de 2012 se creó el Comité Territorial de Justicia Transicional.

4.5.3. CTJT Sibundoy

El CTJT municipal de Sibundoy fue creado mediante el Decreto No. 013 de 10 de febrero de 2012 e instalado en la misma fecha. El 29 de octubre del mismo año, en el acta No. 003 se conformaron los subcomités y se socializó y aprobó el PAT

4.5.4. CTJT San Miguel

El CTJT fue instalado el 20 de febrero de 2012. Creado mediante decreto No. 056 de 20 de febrero de 2012, en las reuniones subsiguientes se realizaron Comités ordinarios y extraordinarios, donde se discutieron aspectos tales como represalias de la guerrilla en contra de los erradicadores de cultivos ilícitos en las veredas del municipio. Estas represalias se refieren a la implantación de minas en el territorio y

¹⁸ El 13 de febrero de 2012 fueron citados los participantes del CTJT, sin embargo, la reunión no se llevó a cabo en esta fecha debido a que el alcalde no se encontraba en el municipio.

enfrentamientos. Este comité busca establecer soluciones o un plan de contingencia ¹⁹.

Este tema en particular es debatido en varias sesiones. En las actas diferentes instituciones manifiestan sus limitaciones para realizar algunas acciones. Específicamente el Ejército Nacional indica que “no poseen la capacidad de hacer un desminado total en tan poco tiempo”, la personera municipal indica que “el presupuesto del municipio cada día es menos para atender este tipo de acciones...Creo que en las condiciones que se encuentra el municipio es fundamental la presencia presupuestal del departamento y de la nación, porque la situación es crítica”. En el mismo sentido, el secretario de gobierno municipal afirma que “El recurso del municipio es insuficiente para atender estos casos, así que se solicita urgentemente la colaboración de la gobernación y las demás instituciones pertinentes en estos casos” (Comité Territorial de Justicia Transicional del Municipio de San Miguel, 2012).

Así mismo, en actas posteriores se analiza la problemática social debido al confinamiento de varias veredas del municipio debido a la implantación de minas.

En el acta No.008 de 30 de agosto de 2012 el CTJT del municipio se llegó al consenso de contratar una persona que realice el Plan de Atención de las Víctimas, debido a la sobrecarga laboral. Mediante el acta No. 14 de 10 de diciembre de 2012 se socializó y aprobó el Plan de Acción Territorial para la Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado en el Municipio de San Miguel.

En el año 2013 las reuniones del Comité se encaminaron a Capacitar a los integrantes del CTJT en el tema de restitución de tierras, socialización, ajuste y aprobación del plan de contingencia del municipio, socialización y aprobación de los planes de acción de cada subcomité, las extorsiones a las empresas, las actividades ilícitas asociadas al narcotráfico, y la siembra de minas antipersona. También atendieron a las víctimas del atentado terrorista del 25 de febrero de 2013

En los años subsiguientes el Comité se reunió para socializar el programa de reparación colectiva y la oferta institucional de las entidades que hacen parte del Comité, identificación mecanismos para culminar las declaraciones por actos terroristas del año 2013, actualizar el PAT, capacitación en prevención en el riesgo, de minas antipersona, socializar y aprobar los planes de retorno, el programa de Familias en su tierra, plan de mejoramiento del RUSICST,

El caso del municipio de San Miguel es un caso atípico dentro de los municipios estudiados, ya que de manera organizada ha llevado a cabo todas las reuniones del Comité y se han tocado temas que por Ley deben atender estos Comités,

¹⁹ Ver (Comité Territorial de Justicia Transicional Municipio de Puerto Asis, 2012)

articulando las distintas entidades que intervienen de en la atención de las víctimas. No obstante, se reitera en las intervenciones la falta de articulación entre los distintos niveles territoriales y la dificultad presupuestal del municipio para atender las competencias asignadas por ley.

5. Conclusiones

Las conclusiones surgidas de este trabajo investigativo, no reflejan necesariamente un orden de importancia específica, sino que atienden algunos temas que, desde las políticas públicas, los derechos humanos, la administración pública y en general, desde los desarrollos de la ley 1448 de 2011 y sus normas complementarias, la jurisprudencia y doctrina constitucionales, entre otros, considero relevantes a efectos de los propósitos de este documento.

1. El modelo diseñado por el Estado colombiano a partir de la ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” supone un trabajo descentralizado en la toma de decisiones de política en el territorio, de manera general, para las entidades locales y de forma particular, en nuestro estudio de caso, el departamento del Putumayo, un diálogo estrecho nación-territorio, modelo que para el análisis y la medición de sus resultados, ha resultado frágil o insuficiente para las expectativas creadas con su implementación, toda vez que contrario a lo propuesto en los albores de esta política pública, los diseños, metodologías, recursos y definiciones, tienen a departamentos y municipios, como convidados de piedra, receptores pasivos de los aspectos estructurantes de la política y continúa desde el centro político (Bogotá D.C.), como ha sido la característica histórica de nuestro Estado, el liderazgo excluyente o centralizado de los aspectos ya mencionados, relegándole a las entidades territoriales un peso relativo o inferior en comparación con las entidades del orden nacional que componen el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (SNARIV), bajo la coordinación misional de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV).
2. Desde el punto de vista de los procesos de planificación desde el nivel nacional (Plan Nacional de Desarrollo) en los dos últimos periodos presidenciales: “2010-2014: Prosperidad para todos” y “2014-2018: Todos por un nuevo país”; no hubo un óptimo acoplamiento o coordinación con los periodos de administración de las autoridades locales 2012-2015, para el caso específico del departamento “Putumayo Solidario y Competitivo” y el

actual 2016-2019: “Putumayo territorio de paz, biodiverso y ancestral, juntos podemos transformar”; bien sea porque los periodos de gobierno entre las autoridades nacionales y locales no coinciden en el tiempo, generando lapsos que impiden una armonización efectiva o una construcción conjunta de los procesos de planificación que deben llegar integrados los elementos nacionales de política pública en cuanto a las víctimas del conflicto armado, pero que necesariamente también deberían surtir desde las expectativas y experiencias que desde el territorio, deban atenderse para llevar a cabo una eficiente tarea en la planificación de planes, programas y proyectos a ser desarrollados *in situ*, para nuestro caso en examen, del departamento del Putumayo, incluidos claro está, sus municipalidades o desde otro punto de vista, porque los lineamientos propuestos desde el nivel central para los procesos de planeación regional, son muy superficiales v.gr. la capacitación que se le da los acaldes y gobernadores electos por parte de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), o las circulares o acompañamiento que hace la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en los procesos de formulación de los planes de desarrollo territoriales resultan insuficientes para una como lo dijimos antes, óptima tarea de articulación en la planificación de acciones para ser desarrolladas en región. Un ejemplo que grafica con absoluta nitidez la descoordinación de acciones entre el nivel nacional y los niveles territoriales en los procesos de planificación de la política pública de víctimas, fue la meta propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo actual (2014-2018), en el acápite “Seguridad y Justicia para la Construcción de Paz: retos en el fortalecimiento del Estado Social de Derecho para garantizar los derechos de las víctimas y la transición a la Paz” de un millón de víctimas superadas en situación de vulnerabilidad (decreto 2569 de 2014), o en la obtención de los siete derechos del enfoque de goce efectivo de derechos, la descoordinación se evidencia en el sentido de que dicha cifra, no fue consultada o concertada con departamentos y municipios en los procesos de formulación de los planes de desarrollo regional, cada uno puso las metas o indicadores que quisieron y no hubo coordinación con las entidades nacionales encargadas de materializar la oferta de acciones misionales que hicieran cumplible o real el logro de la meta propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo.

3. Pese a la “importancia estratégica” que para el gobierno nacional, representa los efectos y alcances en la implementación de la política pública para la población víctima del conflicto armado interno colombiano y su lugar teóricamente preponderante en los acuerdos logrados con las FARC, donde se manifestaba su lugar central en las conversaciones de los diálogos de La Habana, su posición en el peso de las demás políticas públicas del país y su relación con el territorio, distan mucho de los enunciados o de las frases grandilocuentes que anunciaban su real valor

estratégico en las orientaciones de la política pública y sus relaciones en el territorio, más aún, en los niveles locales de ejecución de las políticas públicas, los temas relativos a la población víctima, tampoco gozan del espacio y los niveles de importancia que deberían tener, toda vez que otros asuntos del desarrollo regional como la infraestructura, servicios públicos domiciliarios, la economía, los asuntos sociales como salud o educación, entre otros, demandan mayores niveles de atención por parte del departamento y de los municipios del Putumayo en desmedro de la pertinencia de los temas de víctimas, los que se anuncian tímidamente en los programas de gobierno y en los planes de desarrollo de las autoridades locales, muy en sintonía con la escasa importancia relativa que el tema también tiene en el escenario nacional.

4. Los recursos financieros destinados para hacer efectiva en el departamento del Putumayo una óptima implementación de la ley 1448 de 2011 y demás normas complementarias, resultaron insuficientes para el reto institucional y humano, que demandaba este propósito; la oferta institucional, también ha sido inferior frente a las demandas y aspiraciones de las víctimas en sus diferentes componentes y derechos de la política pública, no obstante lo anterior, la Cooperación Internacional, en cabeza de entidades como ACNUR, OIM, ACH, las oenegés, entre otras, han prestado una valiosa colaboración en diversos aspectos estructurales de la política de víctimas en el territorio objeto de análisis. Según cifras del Plan de Atención Territorial del Putumayo (2012-2015) su costo estimado se calculó en CIENTO OCHO MIL QUINIENTOS DIEZ MILLONES DE PESOS (\$108.510.000.000) distribuido en matrices de planificación por componentes, con sus respectivos programas, de la siguiente manera

- **Prevención y Protección**, con sus respectivos programas de prevención y protección;
- **Asistencia y Atención** (Derecho al registro, Derecho a la reunificación familiar, Derecho a la subsistencia mínima, Derecho a la alimentación, Derecho a la salud, Derecho a la educación, Derecho a la vivienda, Derecho a la generación de ingresos, Derecho al retorno y reubicación.
- **Reparación Integral**, que incluye los programas de Restitución, Indemnización, Rehabilitación, Medidas de Satisfacción y Garantías de No Repetición.
- **Verdad y Justicia**, con sus respectivos programas
- **Fortalecimiento Institucional**, que involucran la participación efectiva de las organizaciones de víctimas y el fortalecimiento propiamente dicho.

De la cifra estimada como valor del PAT 2012-2015, el mayor volumen de los recursos recaía en los niveles nacionales de decisión, dejándose el aporte territorial para ser distribuido entre la gobernación y los municipios, poniendo el mayor esfuerzo fiscal del departamento en cuanto entidad territorial, en los recursos a obtener por el Sistema General de Regalías, lo que suponía unos niveles de gestión y de celeridad administrativos que superaron con creces las realidades técnicas de las entidades involucradas en su realización, más allá de los vaivenes o el comportamiento de los precios del crudo ligados a la volatilidad de esta variable económica y a la resistencia que en sectores de la administración pública regional, representa la destinación de estos recursos a la no satisfacción de necesidades igualmente requirentes de la inversión estatal.

La sensación que existe en el territorio es que a los retos y desafíos derivados de la implementación de la ley 1448 de 2011 y sus normas complementarias, no se les ha acompañado con una adecuada transferencia de recursos financieros, humanos y técnicos que le permitan a alcaldes y municipios, cumplir adecuadamente con esta importante política pública.

5. El esquema de operación en el territorio por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en el departamento del Putumayo, no cumple a cabalidad con los propósitos misionales de su creación, la figura del “operador”, ente privado o tercerizado que, en nombre de la entidad, presta servicios en nombre de la Unidad, no refleja estándares aceptables de satisfacción a la población objeto. Los funcionarios no tienen un adecuado nivel de conocimiento y capacitación en diferentes aspectos que integran la ley 1448 y las disposiciones generadas por el nivel central de la UARIV, las metodologías y lineamientos que se dan desde Bogotá a la Regional Putumayo, observan los mismos esquemas de multiplicación del conocimiento y no atienden las particularidades diferenciadoras en el ámbito local, se observa por ejemplo que las cartillas o lineamientos en la estrategia de corresponsabilidad, se “suben” a la página de internet de la entidad, sin que alcaldes o interesados locales, lo lean y comprendan en sus contenidos, pensando en el escenario ideal en que exista un adecuado acceso a internet en las municipalidades. En la ciudad de Mocoa, capital del Putumayo, por iniciativa privada, existen unas oficinas paralelas de atención a las víctimas, ante la vista de todos los usuarios e instituciones que integran el SNARIV, que en no pocas ocasiones obtienen dividendos económicos y políticos derivados de la atención a las víctimas que no tienen una resolución oportuna o eficaz en las oficinas oficiales de la UARIV en el Putumayo.

6. Desde las capacidades instaladas institucionales en el territorio del departamento del Putumayo, no hay un óptimo “punto de arranque” para una adecuada atención y reparación integral a las víctimas, empezando por los sistemas de información o fuentes estadísticas que no son confiables para una correcta planificación e implementación de la ley 1448 de 2011 en el territorio del Putumayo (situación que tampoco es diferente en otras regiones del país). Las instituciones que componen el SNARIV en el plano regional no poseen un adecuado diagnóstico de la caracterización de la población víctima para la aplicación de sus particulares políticas públicas en territorio, ejemplo, en materia de salud, no se tiene una óptima identificación de problemas y necesidades con este enfoque poblacional, lo que genera que los diferentes comités y subcomités de justicia transicional departamental y municipal, no puedan basarse en fuentes de información y estadísticas confiables para su adecuado desempeño.

La deficiencia en las capacidades instaladas en el territorio no es exclusiva de las entidades territoriales, sino también de las nacionales desconcentradas o descentralizadas en el departamento del Putumayo, cuya oferta institucional, no es adecuadamente planificada y puesta en ejecución, en comparación con las realidades presupuestarias y técnicas locales.

7. En términos generales, se observa desconocimiento por parte de las víctimas de manera individual y aún, en las organizadas colectivamente, respecto de la ruta de asistencia, atención humanitaria de emergencia, transición y reparación integral, lo que hace que proyectos fundamentales como el de vivienda, que es uno de los problemas más sentidos (según el Plan de Acción Territorial 2012-2015, menos del 20% de la población víctima no ha accedido a subsidios de mejoramiento o construcción de vivienda) no obtengan la aplicación a ayudas y programas o proyectos que genera el gobierno nacional frente a este y otros temas puntuales, que impiden un mejor acceso a la oferta nacional en las entidades integrantes del SNARIV.
8. Los funcionarios que hacen parte de la red de enlaces municipales de víctimas en el departamento, no poseen en términos generales una correcta capacitación en los contenidos y propósitos de la ley 1448 de 2011, sus normas complementarias y diferentes aspectos jurisprudenciales y doctrinales, situación que se extiende, a los diferentes personeros y alcaldes del territorio, como figuras principales del sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en lo local, derivado tal vez del origen

político en su nominación, pero que en todo caso, debe ser resuelto en el marco del SNARIV, toda vez que dicha situación genera dificultades para una correcta articulación y coordinación en el territorio de las entidades nacionales y regionales que integran el sistema y para el cumplimiento de los fines de la norma muchas veces citada; ejemplo de ello lo constituye el municipio de Orito, que para el periodo 2012-2015 no elaboró el Plan de Atención Territorial de las víctimas (PAT), según el propio reporte del enlace de víctimas de la actual administración (2016-2019).

9. Las precariedades en la consolidación del Estado Colombiano en el territorio fronterizo del Putumayo, reflejan las insuficiencias e ineficiencias en la construcción armónica de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en esta importante y estratégica región de la geografía nacional, a las históricas deficiencias en aspectos neurálgicos del Estado Social de Derecho como el monopolio del uso exclusivo de la fuerza, a la administración de una pronta y cumplida justicia, al abandono o desentendimiento desde el nivel central de gobierno hacia sus zonas de frontera en materia de conectividad, desarrollo económico y prestación de servicios por parte del Estado, se suma o se resume en una deficiente implementación de los desarrollos normativos de la ley 1448 de 2011 y demás disposiciones jurisprudenciales y doctrinales, a las carencias históricas de legitimidad y presencia territorial por parte del Estado, se le agrega insatisfacción y falta de resultados en una ley que por sus características humanísticas y de cara al post conflicto, se proponía como la materialización o dignificación de los derechos constitucionales para las víctimas del conflicto armado en el departamento del Putumayo.

6. Bibliografía

Velez, M. A. (2001). Farc -Eln: Evolución y expansión territorial. *Desarrollo y Sociedad* (47), 151-225.

Fundación Ideas para la Paz; USAID; Organización Internacional para las Migraciones. (2014). *Conflicto armado en Caquetá y Putumayo y su impacto humanitario*.

Southwick, N. (25 de Octubre de 2013). *Manual de las FARC revela presión social de la guerrilla en el sur de Colombia*. Obtenido de Insight Crime: Centro de investigación de Crimen Organizado: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/manual-de-las-farc-revela-presion-socla-de-la-guerrilla-en-el-sur-de-colombia>

DIH, O. d. (2008). *Diagnóstico Departamental del Putumayo*.

Presidente Santos sancionó la Ley de Víctimas. (10 de Junio de 2011). *Revista Semana*.

Pizarro, E. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectiva del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.

Romero, M. (2008). *Verdad, memoria y reconstrucción: estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá: International Center for Transitional Justice.

International Center for Transitional Justice. (2015). *¿Qué es Justicia Transicional?* Obtenido de <https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>.

Ibarra, A. M. (2016). Justicia Transicional: La Relación Derecho- Poder en los Momentos de Transición. *Revista de Derecho* , 237-261.

Estatuto de Roma (Corte Penal Internacional 1998).

Gomez, A., & Correa, J. (2015). ¿Sobredimensión de la Tensión entre Justicia y Paz? Reflexiones sobre Justicia Transicional, Justicia Penal y Justicia Restaurativa en Colombia. *Revista Colombiana de Derecho Internacional* , 193-247.

Uprimny, R. (2006). Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano. En R. Uprimny, M. P. Saffón, C. Botero, & E. Restrepo, *¿Justicia Transicional si Transición? Verdad, Justicia y Reparación en Colombia* (págs. 17-44). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

Botero, C., & Restrepo, E. (2006). Estándares Internacionales y procesos de transición en Colombia. En R. Uprimny, C. Botero, E. Restrepo, & M. Saffón, *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia* (págs. 45-107). Bogotá : Centro Estudiosde Derecho, Justicia y Sociedad.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia (11 de Mayo de 2007).

Corte Constitucional, Sentencia C-597/ 13 Instrumentos Jurídicos de Justicia Transicional (2013).

Corte Constitucional, Sentencia C-370/06 (2006).

Alosio, C. (2015). Justicia Transicional en Uruguay: ¿ Un caso negativo? *Revista Latinoamericano de Estudios de Seguridad* (16), 10-22.

Gutiérrez, L. (2014). La obligación internacional de investigar, juzgar y sancionar graves violaciones a los derechos humanos en contextos de justicia transicional. *Estudios Socio-Jurídicos* , 16 (2), 23-60.

Rio, A. d. (2014). Dictatorship, Democracy, and Transitional Justice in Brazil: Trajectory and Legacies of the Federal Supreme Court. *Dados* , 57 (4), 1169-1201.

Presidencia de la República de Brasil, Ley No. 6683 (28 de Agosto de 1979).

Presidencia de la República de Brasil, 38 (Ato Complementar 13 de Dezembro de 1968).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil*.

Koerner, A., & Assumpção, S. R. (2009). A lei de anistia e o Estado democrático de direito no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 24 (69), 195-197.

Camineiro, R. (2015). Justicia transicional como reconocimiento: límites y posibilidades del proceso brasileño. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (16), 23-66.

Gobernación del Putumayo. (2016). *Plan de Desarrollo Departamental "Putumayo territorio de paz biodiverso y ancestral Juntos podemos transformar" 2016-2019*. Mocoa.

Corpoamazonia. (2014). *Determinantes y asuntos ambientales para el ordenamiento territorial en el departamento del Putumayo*. Mocoa .

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *Sistema de Información Ambiental de Colombia: Ecosistemas de bosques, movilización de madera*. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/>

Gobernación del Putumayo. (2012). *Plan de Desarrollo Departamental "Putumayo Solidario y Competitivo". 2012-2015*. Mocoa.

Ramírez, M. (2001). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia; Colciencias.

Pineda, R. (2003). La casa Arana en el Putumayo. El caucho y el proceso esclavista. *Revista Credencial Historia* (160).

Centro de Memoria Histórica. (2014). *Putumayo: la vorágine de las caucherías* (Vol. 1).

Davis, W. (2005). *El Río, exploraciones y descubrimientos en la selva amazónica*. Pre-Texto.

Palermo, P. (2011). La justicia de transición en Uruguay: Un conflicto sin resolución. Publicacion Arbitrada De La Universidad Católica Del Uruguay. *Revista De Derecho* (6), 109-153.

Corbo, D. (2007). La transición de la dictadura a la democracia en el Uruguay. *Revista De La Universidad De Montevideo*, 7 (1), 23-47.

Michelini, F. (s.f.). *El largo camino de la verdad*. Obtenido de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06843-5.pdf>

Benitez, M. (2015). Frente al genocidio: justicia transicional y movilización en Guatemala. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 37-52.

Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (31 de 12 de 2013). Recuperado el 31 de 12 de 2013, de www.unidadvictimas.gov.co

Molano, A. (1985). *Los años del tropel: relatos de la violencia*. Bogotá: CINEP-CEREC.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2012). *El placer: mujeres, coca y guerra en el bajo Putumayo*. Bogotá: Taurus Pensamiento.

Vargas, R. (2004). Conflicto Armado, Narcotráfico y Fronteras en el Sur de Colombia: el caso Putumayo,. En E. Lair, & G. Sánchez, *Violencias y estrategias colectivas en la región andina*. Bogotá: Norma.

Rocha, R. (2011). *Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Presidencia de Colombia. UNODC.

Plan Regional de Competitividad de Putumayo. Reseña histórica.

Cancimance, J. (2011). *Memorias en silencio: La masacre en el Tigre, Putumayo. Reconstrucción de memoria histórica en Colombia. Tesis maestría en Ciencia Política*. Ecuador: FLACSO.

Culma, E. (2010). *La presencia de las AUC en Putumayo a partir de la entrada en vigencia del Plan Colombia. Monografía para obtener el grado de sociólogo*.

Vásquez, T., Bolívar, I., & González, F. (2004). *Violencia política en Colombia*.

República Federativa de Brasil. (1988). *Constitución Política de 1988*.

Blanco, L., & Zapata, A. La Contibución del Proceso de Paz a la Construcción de la Democracia en Guatemala. En *La Construcción de la Democracia en Guatemala*.

Paz, O. d. (2016). *Alto Comisionado para la Paz*. Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (15 de 10 de 2016). *Alto Comisionado para la Paz*. Obtenido de www.altocomisionadoparalapaz.gov.co

Gallón, G., & Díaz, C. (2004). *Justicia Simulada: Una propuesta indecente*. Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá.

Ambos, K. (2010). *Procedimiento de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y Derecho Penal Internacional: Estudio sobre la facultad de intervención complementaria de la Corte Penal*

Internacional a la luz del denominado proceso de “justicia y paz” en Colombia. Bogotá: Nomos Impresores.

Suarez, B., & Jaramillo, F. (2014). La satisfacción del derecho a la justicia en el marco del proceso de paz colombiano. Una mirada a la evolución en materia de responsabilidad penal en el contexto de un proceso de paz y de los actuales estándares internacionales. *Estudios Socio-Jurídicos* , 16 (2), 61-88.

Congreso de la República. (10 de Junio de 2011). Ley 1448 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Vargas, J. (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2012. *Estudios Socio-Jurídicos* , 16 (1), 167-207.

Ávila, F. (2014). *Departamento del Putumayo: Tercera Monografía*. Fundación Paz y Reconciliación.

Centro de Memoria Histórica. (2015). *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*. Bogotá: CNMH.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 . (2014). *Primer informe al Congreso de la República 2013-2014*. Bogotá.

Gobernación del Putumayo. (2012). *Plan de Acción Territorial Departamento del Putumayo*. Mocoa.

Comisión Colombiana de Juristas. (2007). *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Putumayo Ficha Departamental*.

Gobernación del Putumayo. (2012). *Informe de Rendición de Cuentas*.

Comité Internacional de la Cruz Roja. (Julio de 2015). *Comité Internacional de la Cruz Roja*.
Obtenido de Derecho Internacional Humanitario: Respuestas a sus preguntas:
<https://www.icrc.org/es/document/que-establece-el-dih-sobre-el-terrorismo>

Código Penal Colombiano; Ley 599 (2000).

Municipio de Orito. (2012). *Plan de Acción Territorial Municipal*. Orito.

Alcaldía de Leguízamo. (2012). *Plan de Acción Territorial para la Prevención, Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado del Municipio de Leguízamo*. Leguízamo.

- Valencia, L. (2014). El manual de convivencia de las Farc. *Revista Semana* .
- Macias, J. (2013). Asi se vive bajo la ley de las Farc en el bajo Putumayo. *Periódico El Colombiano* .
- United Nations Security Council. (2004). *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*.
- Rúa, C. (2015). Los momentos de la justicia transicional en Colombia. *Revista de Derecho* .
- Roja, C. I. (2015). *Derecho Internacional Humanitario. Respuestas a sus preguntas*. Ginebra.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2008). *Los Crímenes de Guerra según el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y su base en el Derecho Internacional Humanitario*. Ginebra.
- Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. (12 de agosto de 2017). *Víctima de Minas Antipersonal (MAP), Municiones Usadas sin Explosionar (MUSE)*. Obtenido de Estadísticas: <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/victimas-minas-antipersonal.aspx>
- Ley 1448 (10 de junio de 2011).
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2014). *Índice de riesgo de victimización*. Bogotá.
- Comité Territorial de Justicia Transicional del Municipio de San Miguel. (2012). *Acta No. 002 de 25 de febrero* . San Miguel.
- Comité Territorial de Justicia Transicional Municipio de Puerto Asis. (2012). *Acta No. 02*. Puerto Asis.
- Comité Territorial de Justicia Transicional del Municipio de San Miguel. (2012). *Acta No. 004 de 21 de marzo*. San Miguel.
- Municipio de Sibundoy. (2012). *Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación interal a las víctimas del conflicto armado*. Sibundoy.

